

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Aline Casagrande Dalla Vecchia

**O PAPEL DA PETROBRAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO
ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL**

Porto Alegre
2012

Aline Casagrande Dalla Vecchia

**O PAPEL DA PETROBRAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO
ENERGÉTICA NA AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Érico Esteves Duarte

Porto Alegre
2012

Aline Casagrande Dalla Vecchia

**O PAPEL DA PETROBRAS NO PROCESSO DE INTEGRAÇÃO ENERGÉTICA NA
AMÉRICA DO SUL**

Trabalho de conclusão submetido ao curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, de de 2012.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria – UFRGS

Prof. Dr. Lucas Kerr de Oliveira – ESPM/UNIRITTER

Orientador – Prof. Dr. Érico Esteves Duarte – UFRGS

AGRADECIMENTOS

À Universidade Federal do Rio Grande do Sul, por me possibilitar adquirir conhecimento em áreas diversas e, assim, construir os primeiros passos da minha carreira profissional.

A todos os que foram meus professores ao longo do curso. De forma especial, agradeço ao meu orientador, Érico Esteves Duarte, pela disponibilidade e auxílio em todos os momentos, e ao professor Lucas Kerr de Oliveira, que muito colaborou para elaboração deste trabalho.

Aos meus pais, Lenoir e Amater, pelo amor e dedicação, e por assumirem os meus sonhos como seus, e me darem todo o suporte para realizá-los. A vocês, todo amor e gratidão.

Aos meus irmãos, Leonardo e Leonam, pela parceria e amizade, e por poder contar com vocês, em todos os momentos.

Ao meu namorado, Lucas, pelo apoio e amor dedicados nos últimos meses, que tornaram meus dias mais felizes.

A todos os amigos e amigas que encontrei ao longo do curso, e que foram parceiros tanto para os momentos de estudo quanto para os momentos de descontração. Obrigada pelo apoio, amizade e companheirismo. A faculdade não seria a mesma sem vocês.

“Eu acredito na integração energética de toda a América do Sul. Este é o sonho e o objetivo – alcançar uma verdadeira segurança energética na região (...) O aproveitamento, de modo mais inteligente, dos recursos disponíveis para o desenvolvimento de nossos países.”

Luiz Inácio Lula da Silva, 2007

RESUMO

O aumento da interdependência econômica na América do Sul, impulsionada por acordos preferenciais de integração, coloca em destaque o debate sobre o processo de integração sul-americana, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região. Essa integração é estendida a diversos setores, em função das demandas que o desenvolvimento da região desperta. A integração energética, nesse sentido, tem se apresentado como um processo crescente no subcontinente. Entretanto, apesar desse aprofundamento do interesse regional, o campo energético ainda é tema de conflitos e disputas ideológicas sobre como gerir os recursos na região. Nos últimos anos, a energia tem provocado disputas e tensões na América do Sul, e se mostrado um desafio a ser superado. O Brasil, nesse contexto, tem desempenhado papel de destaque. As novas descobertas de recursos energéticos em território brasileiro, o aumento da produção de petróleo no país, e sua diversificação da matriz energética, tem colaborado para esse maior interesse na integração energética regional. A Petrobras, nesse cenário, se destaca como um importante instrumento de atuação do governo brasileiro, e como uma extensão da política externa brasileira para a América do Sul. O trabalho procura investigar os principais aspectos da integração energética regional, direcionando o estudo para o setor de petróleo e gás natural, bem como entender qual o papel da Petrobras nesse processo de integração energética.

Palavras-chave: Integração Regional, Energia, Petrobras, América do Sul

ABSTRACT

The increase in economic interdependence in South America, stimulated by preferential agreements on integration, highlights the debate on the process of South American integration, with the aim of increasing the region's competitiveness. This integration extends to multiple sectors, depending on what demands are created by the development of the region. Energy integration, in this sense, has emerged as a flourishing process in the subcontinent. However, despite of the increased interest in regional integration, the energy field is still a matter of ideological dispute when it comes to the administration of the resources in the region. In recent years, energy has caused conflict and tensions in South America, and has proved itself to be a challenge to be overcome. Brazil, in this context, has played a prominent role. The new discoveries of energy resources in the Brazilian territory, the increase of oil production in the country, and its diversification of sources of energy, have contributed to greater interest in regional energy integration. Petrobras, in this scenario, stands out as an important instrument of the Brazilian government and as an extension of Brazil's foreign policy for South America. This study attempts to investigate the main aspects of regional energy integration, directing the study towards the oil and natural gas sector, and to understand what the role of Petrobras in the process of energy integration.

Keywords: Regional Integration, Energy, Petrobras, South America.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura

Figura 1: Profundidade das Principais Reservas de Petróleo no Brasil.....	63
---	----

Gráficos

Gráfico 1: Matriz Energética da América Latina e Caribe.....	29
Gráfico 2: Distribuição Mundial das Reservas de Petróleo Cru.....	35
Gráfico 3: Plano de Negócios 2012-2016 (236,5 bilhões)	55

Mapas

Mapa 1 - Rede de Gasodutos e Reservas de Gás natural.....	33
Mapa 2 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA.....	39
Mapa 3 – Campos Descobertos pela Petrobras até 2004.....	53
Mapa 4: Camada Pré-Sal	62

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Países com Maiores Reservas e Produção de Gás Natural da América Latina	30
Tabela 2 - Países com Maiores Índices de Consumo de Gás Natural da América Latina.....	31
Tabela 3 – Países com Maiores Reservas e Produção de Petróleo da América Latina	36
Tabela 4 – Países com Maiores Índices de Consumo de Petróleo na América Latina.....	36
Tabela 5 – Projetos da IIRSA na Área de Energia	40
Tabela 6 – Divisão das Receitas do Petróleo.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALALC - Associação Latino-Americana de Livre Comércio

ALBA - Alternativa Bolivariana para as Américas

ANP - Agência Nacional do Petróleo

ARPEL - Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural na América Latina e Caribe

BID - Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

BRASOIL - Braspetro Oil Services

CAF - Corporação Andina de Fomento

CAN - Comunidade Andina de Nações

CENAP - Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo

CENPES - Centro de Pesquisas e Desenvolvimento

CEPAL - Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CIER – Comissão de Integração Elétrica Regional

CMC – Conselho do Mercado Comum

CNP - Conselho Nacional do Petróleo

CNPE - Conselho Nacional de Política Energética

COSIPLAN - Conselho de Infraestrutura e Planejamento

CSN - Comunidade Sul-Americana de Nações

FONPLATA - Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata

IIRSA - Iniciativa de Integração das Infraestruturas Regionais Sul-americanas

INTERBRAS - Petrobras Comércio Internacional S.A.

IOCs - International Oil Companies

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MP - Ministério do Planejamento

NOCs – National Oil Companies

OLADE – Organização Latino-americana de Desenvolvimento de Energia

ONU – Organização das Nações Unidas

OPEP - Organização dos Países Exportadores de Petróleo

PDVSA - Petróleos da Venezuela S.A.

PETROBRAS - Petróleos Brasileiros S.A.

PETROFÉRTIL - Petrobras Fertilizantes S.A

PETROQUISA - Petrobras Química S.A.

PRÓALCOOL - Programa Nacional do Alcool

PROCAP - Programa de Desenvolvimento Tecnológico de Sistemas de Produção em Águas Profundas

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

UNASUL - União das Nações Sul-Americanas

YPFB - Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	REGIONALISMO E INTEGRAÇÃO	16
2.1.	Contexto Regional da América do Sul.....	18
2.2	Integração Energética	23
2.2.1	Petróleo e Gás	28
2.2.2	IIRSA.....	38
2.2.3	Perspectivas e Desafios da Integração Energética.....	41
3	O BRASIL NO CONTEXTO ENERGÉTICO: O CASO DA PETROBRAS	46
3.1	Petrobras	48
3.1.1	Atuação no Mercado Internacional: o foco na América do Sul	55
3.1.2	Desafios à Integração Energética: o caso da crise da nacionalização de hidrocarbonetos na Bolívia.....	59
3.1.3	Pré-Sal	61
3.2	Perspectivas da Petrobras para a América do Sul	66
4	CONCLUSÃO.....	69
	REFERÊNCIAS	72

1 INTRODUÇÃO

A crescente interdependência econômica em âmbito regional, impulsionada tanto por acordos preferenciais de integração como por outras políticas, em um contexto de abertura e desregulamentação econômica, coloca em destaque o debate sobre o processo de integração sul-americana, com o objetivo de aumentar a competitividade dos países da região. Essa integração é ampliada em diversos setores, que vão além do econômico e político. Nos anos 2000 é consolidada a estratégia de articulação das infraestruturas econômicas dos setores de transporte, energia e comunicações, que ganha o nome de Iniciativa de Integração das Infraestruturas Regionais Sul-americanas (IIRSA). Nesse processo de integração, os setores públicos e privados brasileiros tem exercido certo protagonismo, dando ênfase à iniciativa de criação da União das Nações Sul-americanas (UNASUL), estruturada em 2007, que reúne os 12 países da região.

Nesse contexto de enfoque em uma maior cooperação regional, a integração energética tem se apresentado como um fator crescente na América do Sul. O Brasil, além de ter aumentado a sua própria produção de petróleo, diversificou a matriz energética, passando a ter grande participação de fontes sul-americanas. Entretanto, apesar desse aumento de interesse regional, a área energética ainda é tema de conflitos e disputa ideológica sobre como gerir os recursos no subcontinente. Nos últimos anos, em vez de servir como pilar de integração, a energia tem provocado disputas e tensões na região, e se mostrado um desafio a ser superado.

O caso brasileiro é peculiar nesse cenário. As descobertas na camada Pré-Sal elevam o país a um novo patamar de reservas e produção de petróleo, em posição de destaque no ranking das grandes empresas de energia. Tal fator leva a uma revisão da estratégia de atuação da Petrobras fora do Brasil, a qual passa a priorizar o alinhamento do portfólio internacional aos segmentos brasileiros, objetivando integrar a cadeia de produtos e torná-los mais rentáveis. Em termos de contexto regional, ainda não é claro o impacto real da descoberta na produção brasileira, mas há a expectativa de que o Brasil se torne um importante exportador de petróleo na próxima década. O Brasil tem uma oportunidade única: a disponibilidade de um recurso estratégico aliada à plena capacidade tecnológica e econômica para desenvolvê-lo.

O presente trabalho tem como objetivo central analisar a forma de atuação da Petrobras, empresa majoritariamente estatal, na América do Sul, e os reflexos da sua inserção para a integração energética do subcontinente, partindo de um panorama geral sobre a cooperação regional, com foco no setor energético, para uma análise específica do setor de óleo e gás e da Petrobras em si. Especificamente, o trabalho procura avaliar: i) a evolução do processo de integração na América do Sul, partindo para a análise específica do setor energético; ii) as dificuldades e pontos de convergência em relação à integração energética; iii) a presença da Petrobras nos países sul-americanos; iv) consequências dessa inserção para o processo de integração energética e regional como um todo.

O gerenciamento dos recursos energéticos, do Brasil e da América do Sul, são temas de constantes conflitos e divergências entre os países da região, ao mesmo tempo em que se busca conciliar estratégias para o subcontinente. A descoberta das reservas na camada pré-sal, no Brasil, teve um grande impacto e redefiniu o papel do país no mundo, em função de essas reservas serem as mais profundas em que já se encontrou petróleo, representando também o maior campo petrolífero já encontrado em uma profunda região abaixo das camadas de rochas salinas.

Em função desse cenário, surge uma série de questionamentos, como, por exemplo, em relação ao desenvolvimento sustentável, ao desequilíbrio da matriz energética, e à cobiça internacional sobre as reservas de petróleo, além do problema da instabilidade da região. Por essa razão, estudos nesse setor se fazem necessários, como uma forma de traçar novas estratégias para o gerenciamento dos recursos energéticos do continente, buscando uma maior vantagem competitiva ao conjunto desses países. Assim, é possível delinear um novo cenário de utilização das riquezas em prol da região, objetivando geração de emprego e distribuição de renda, e investimentos em educação, saúde, tecnologia e infraestrutura, e criando assim um novo modelo de desenvolvimento, responsável socialmente e ambientalmente.

Portanto, a justificativa do trabalho reside, principalmente, na necessidade de compreender a situação da integração regional, em termos gerais e, especificamente, no campo energético, além de entender a relação entre os países da região, e a importância de empresas, como a Petrobras, na concretização do projeto regional de integração de infraestruturas.

A metodologia utilizada será baseada em uma revisão histórica dos principais aspectos constitutivos das relações entre os países da América do Sul, buscado salientar pontos de

convergência e divergência em relação ao projeto de integração regional. A revisão será feita com base na bibliografia existente nas áreas relacionadas a integração regional, questões energéticas, e política externa brasileira. Ademais, o trabalho se baseará no estudo de dados relativos ao setor específico de petróleo e gás natural, disponíveis em bases de dados de instituições como OLADE, BP e PFC Energy. Por fim, será feito um estudo de caso da empresa brasileira Petrobras, com base em dados disponibilizados pela própria empresa, e em estudos já realizados sobre a mesma.

Nesse sentido, o segundo capítulo fará uma revisão teórica sobre questões de regionalismo e integração, baseada no Realismo Político de Robert Gilpin, e sobre como a teoria se aplica à América do Sul. Essa aplicação é feita com base em uma análise histórica dos principais fatos que marcaram o processo de integração na América do Sul, desde as primeiras tentativas formais de integração, a partir do século XIX, até os fatos mais recentes. O período foi escolhido em função de incluir fatos referentes à formação da identidade regional, incluindo tanto situações de conflito, como as guerras da Tríplice Aliança e do Pacífico, quanto de aproximação, como a formação das primeiras instituições regionais. Além disso, é feita uma revisão específica das principais instituições regionais, acordos e políticas voltadas para a integração energética, incluindo um estudo específico do setor de petróleo e gás, baseado na análise de dados relativos aos anos 2010 e 2011. Dentre as instituições analisadas, é dado destaque para a Iniciativa de Integração das Infraestruturas Regionais Sul-americanas (IIRSA), em função da sua importância para a concretização de projetos significativos no setor energético. O capítulo também trata das principais perspectivas e desafios referentes ao processo de integração energético.

No terceiro capítulo é feito um estudo de caso da empresa brasileira Petrobras, apresentando a sua trajetória, sua inserção no contexto regional de integração, e sua importância para o papel de destaque desempenhado pelo Brasil no cenário energético internacional. Inicialmente, é feita uma revisão da história da empresa, desde sua criação, em 1953, até suas atividades mais recentes. Além disso, é apresentado um estudo sobre o processo de internacionalização da Petrobras, mostrando a América do Sul como seu principal foco de atuação, principalmente nos últimos anos. O capítulo trata também da questão do pré-sal, analisando o efeito que a descoberta dessas reservas teve para a Petrobras e para o Brasil como um todo.

A partir dessa análise preliminar, é apresentado um caso recente ocorrido na região, com participação direta da Petrobras: a nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia. O caso foi escolhido por se tratar de uma situação em que se verifica claramente o caráter estatal da empresa, cuja postura independe de questões de lucro, e sim se relaciona com os interesses do governo brasileiro. Por fim, é feita uma avaliação das perspectivas da Petrobras para a América do Sul, que procura responder qual o papel da empresa na integração energética regional.

2 REGIONALISMO E INTEGRAÇÃO

O primeiro capítulo do presente trabalho procura fazer uma revisão bibliográfica sobre questões de regionalismo aplicadas à América do Sul, bem como em relação a sua efetiva integração regional, com foco na integração energética. O objetivo é mostrar o histórico de relacionamento entre Estados e governos da região, bem como seus pontos de convergência, os quais tem levado a uma integração mais concreta, e quais os principais desafios a serem enfrentados.

As mudanças econômicas e políticas recentes, principalmente no período posterior ao fim da Guerra Fria, levaram a um contexto de integração acentuada dos processos produtivos e redes de comércio internacionais, impulsionadas pelos benefícios do livre comércio e do investimento externo. Entretanto, essa crescente interdependência da economia internacional, ao mesmo tempo que é benéfica ao crescimento econômico, entra em conflito com o interesse dos Estados de manter sua independência econômica e autonomia política.

Considerado um dos principais representantes do Realismo Político, Robert Gilpin se preocupou em estudar as relações entre segurança e economia, fazendo contribuições significativas para o desenvolvimento da Economia Política das Relações Internacionais. Ele afirma que a formação da economia ocorre por meio do mercado, somado às políticas nacionais. Nesse sentido, os propósitos políticos, rivalidade e cooperação dos Estados interagem para estruturar as relações políticas, dentro das quais operam as forças econômicas. Segundo o autor, a economia individualmente é inexata e insuficiente para a efetivação de uma análise dos assuntos políticos e econômicos. Sendo assim, limites políticos podem tanto produzir como dividir as economias e as políticas econômicas das nações.

Ainda que as forças de mercado desempenhem papel central para esse processo, outros atores colaboram para delinear mercados de forma a avançar os seus interesses nacionais ou corporativos. O Estado utiliza seu papel influente no cenário internacional para intervir nas atividades econômicas e maximizar seus próprios interesses políticos e econômicos. Para Gilpin, governantes e suas políticas tem importância crucial para o funcionamento da economia internacional.

Até meados dos anos 1980, três ideologias marcavam o debate sobre a natureza e o funcionamento da economia internacional: liberalismo, nacionalismo e marxismo (GILPIN, 2001, p. 13). A teoria liberal se apresenta, no âmbito econômico, comprometida com o livre mercado e a mínima intervenção estatal, e no âmbito político, com a igualdade e a liberdade

individuais, considerando o mercado e os mecanismos de preço os meios mais eficientes para a organização das relações econômicas internas e internacionais (GILPIN, 2002, p. 45).

O nacionalismo, por sua vez, parte da premissa central de que as atividades econômicas devem estar voltadas para a construção e o fortalecimento do Estado. Já para o marxismo, a economia capitalista mundial promove o desenvolvimento mundial, mas de forma desigual. Segundo Gilpin (2002, p.62), separadamente, cada teoria não proporciona uma compreensão completa sobre a natureza e o dinamismo da política internacional, como ao serem vistas em conjunto.

A década de 1980 é marcada por fases de turbulências financeiras do sistema capitalista. As variações extremamente significativas das moedas no decorrer da década não corresponderam exatamente a variações nos ciclos econômicos nacionais; mas sim ao desenvolvimento dos mercados financeiros, que aumentaram o volume de dinheiro — e a fragilidade —, circulando diariamente no sistema financeiro. (LIMA FILHO & PEDROSA, 2004, p.62).

No campo político, o fim do comunismo e a extinção da União Soviética, levaram ao declínio da ideologia marxista e à ascensão do liberalismo como pensamento determinante das políticas desenvolvidas na década de 1990, especialmente na América do Sul. Gilpin (2001, p. 12) afirma que desde “a metade dos anos 1980, o mundo testemunhou um extraordinário crescimento do regionalismo econômico como um movimento de contenção da globalização econômica”¹.(GILPIN, 2001, p.12, tradução nossa)

A gradual liberalização econômica, acentuada a partir dos anos 1990, levou a uma grande expansão do comércio internacional, tornando-o cada vez mais integrado e parte ativa das economias domésticas. Gilpin (2001) argumenta que o comércio caminha para o centro dos conflitos de interesse político, levando a um dilema entre a abertura à globalização e a defesa dos interesses domésticos, evidenciado na divergência entre as lógicas do mercado e do Estado. A primeira funciona de maneira a alocar as atividades econômicas onde elas sejam mais eficientes e lucrativas. Já a segunda se estrutura por meio da captura e controle do processo de crescimento econômico e de acumulação de capital, no sentido de aumentar o poder e o bem-estar econômico da nação.

Um dos resultados dos movimentos em direção a um mercado integrado global é o aumento do fluxo financeiro, o que facilita a efetivação de fusões corporativas e aquisições por parte de empresas multinacionais. Entretanto, os efeitos vão além do desbloqueio de relações e

¹ Do original em inglês.

do aumento do crescimento motivado pela expansão do comércio. O que se verifica, em termos gerais, é uma considerável redução da autonomia dos Estados, aliada ao aumento da competição entre os países centrais pelos mercados e pelas matérias primas.

De acordo com Gilpin, o livre comércio e as economias abertas não tem a capacidade de, sozinhas, construir uma solução adequada para as dificuldades das economias em transição. Nesse sentido, o conceito de Estado Regional surge como um equilíbrio entre o interesse nacional e a autorregulação do mercado. A integração regional é, portanto, um meio de equacionar os problemas regionais e aumentar o poder de barganha nas negociações econômicas globais, significando o aumento de competitividade para empresas regionais. A integração representa a manutenção das vantagens advindas do livre mercado, mas direcionando-o apenas para países de uma mesma região. Nesse sentido, o regionalismo multinacional facilita a combinação de recursos econômicos e a formação de alianças corporativas regionais (FRANCIOSI, 2004, p. 38).

Entretanto, alguns autores realistas afirmam que, em um ambiente formado por atores que buscam maximizar ganhos relativos, a cooperação torna-se extremamente difícil. Por esse motivo, a prioridade dos Estados estaria relacionada a questões de segurança, quais sejam: ganhos relativos, segurança e sobrevivência, no intuito de garantir que seus objetivos e interesses sejam adequadamente satisfeitos (FRANCIOSI, 2004, p.39). Segundo Kenneth Waltz (1979), diferentes pólos internacionais de poder, com interesses diversos, podem gerar situações de conflito, mesmo se tratando de países que mantêm relações comerciais bilaterais sólidas.

Nas últimas décadas, o processo de integração regional na América do Sul avançou em grande escala, como uma tentativa de lidar com o agravamento da situação econômica e social do continente após a crise da dívida externa em 1982. O resultado disso tem sido um aprofundamento nos debates acerca da necessidade de integração em diversos setores, que vão além do econômico. Apesar disso, a trajetória para a formação do bloco no subcontinente também tem enfrentado percalços. A seção a seguir procura analisar como ocorreu, historicamente, a aproximação entre os países da região, a qual culminou na consolidação da integração regional.

2.1. Contexto Regional da América do Sul

Com traços culturais convergentes, e algum grau de compatibilidade nas políticas direcionadas ao desenvolvimento econômico, os países do continente sul-americano encontram, no processo histórico de integração regional, pontos de aproximação e conflito. O debate sobre possibilidades de uma maior integração e cooperação regional vem desde o século XIX, a partir dos processos de independência e constituição dos Estados nacionais.

A história dos países do subcontinente, logo após sua independência, foi marcada por conflitos violentos entre si, como a Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870), em que Argentina, Brasil e Uruguai enfrentaram o Paraguai, e a Guerra do Pacífico (1879-1884), travada entre Chile e os aliados, Peru e Bolívia. Durante todo o século XIX houve tentativas de viabilizar congressos pan-americanos, os quais não resultaram em avanços políticos. Um dos motivos era a grande desconfiança entre as repúblicas hispano-americanas e a monarquia escravista do Brasil, que também se diferenciava por ter como idioma o português (IBASE, 2006, p.3).

Outro fator relevante para o afastamento entre as nações sul-americanas eram as frágeis relações comerciais e a limitada infraestrutura integrada. Entre o período pós-independência e as guerras mundiais, a maior parte do comércio da América Latina era feito com as potências europeias, principalmente Inglaterra e a França. Elas também eram as maiores investidoras no continente, controlando ferrovias, empresas de transporte, serviços urbanos e o treinamento e aparelhamento das forças armadas (IBASE, 2006, p.3).

O fim da Segunda Guerra Mundial levou a um crescimento do interesse pela integração como uma ferramenta para o desenvolvimento, incentivada pela experiência da comunidade europeia e pelo pensamento da Comissão Econômica da ONU para América Latina e Caribe (CEPAL). A primeira tentativa formal de integração veio por meio da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada em 1960, a qual teve seu foco na tentativa de formação de um mercado comum no continente.

A dificuldade de conciliar a abertura comercial com as demandas protecionistas do modelo de substituição de importações, aliada aos conflitos políticos crescentes nos anos 1960 entre ditaduras militares e democracias comprometeu a viabilidade da ALALC. Entretanto, apesar do relativo fracasso, a tentativa serviu como impulso a novos processos de integração, como a formação do Pacto Andino, em 1969, o qual serviu de base para a criação da Comunidade Andina de Nações (CAN), três décadas mais tarde.

A tentativa de superar os desafios impostos pelos conflitos históricos entre os países da região, bem como as divergências internas e externas, fez com que houvesse um avanço

notável no aprofundamento da integração regional, nos anos seguintes. A aproximação surge como uma tentativa de lidar com o agravamento da situação econômica e social do continente, ocasionada em razão da crise da dívida externa em 1982.

No início dos anos 1980, a aproximação entre Brasil e Argentina foi o ponto chave da integração regional. Após sair de regimes ditatoriais, os países enfrentavam a necessidade de reorientar suas economias para o mundo exterior e globalizado. Entretanto, segundo Paulo G. Fagundes Vizentini, a aproximação não é resultado exclusivo da democratização, mas fruto de um processo anterior e bem mais complexo e profundo, do qual a redemocratização constitui apenas um dos aspectos (VIZENTINI, 2007, p.82).

Assim, em dezembro de 1985, o Presidente brasileiro José Sarney e o Presidente argentino Raúl Alfonsín assinaram a Declaração de Iguazu, que pode ser considerada a base para a integração econômica do chamado Cone Sul. Já em 1986 foi acordada a Ata para Integração e Cooperação Econômica, e em 1988 foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento Brasil-Argentina, o qual previa o estabelecimento de um Mercado Comum entre os dois países num prazo de dez anos.

Estudos revelam que o regionalismo que prevalecera na América Latina até a década de 1980, o qual teria sido pensado como um mecanismo de ampliação dos mercados nacionais e como um fator auxiliar no processo de desenvolvimento por substituição de importações, teria se revelado insuficiente frente às pressões exercidas pelos países desenvolvidos. Tais pressões se relacionavam à abertura e desregulamentação dos mercados das nações em desenvolvimento (FRANCIOSI, 2004, p. 74). Nesse contexto, surge o que ficou conhecido como “regionalismo aberto” ou, conforme atribuição do Banco Interamericano de Desenvolvimento, “o novo regionalismo”.

O regionalismo aberto significou um processo de crescente interdependência econômica em nível regional, impulsionado tanto por acordos preferenciais de integração, como por outras políticas, em um contexto de abertura e desregulamentação, como forma de aumentar a competitividade dos países da região e de constituir, na medida do possível, um “cimento” para uma economia internacional mais incorporadora e menos desigual (CEPAL 2002, p.373). As características centrais desse processo incluem uma abertura aos mercados mundiais, a promoção da iniciativa privada, e a gradual retirada do Estado da atividade econômica direta, o qual passa a se direcionar, para atividades de fiscalização, promoção e proteção social.

A partir dos anos 1990, e num ritmo mais acelerado nos últimos anos, acentuou-se a inserção global dos países da América do Sul no cenário internacional. A derrocada do socialismo real, a democratização da maioria dos países do continente, os processos acelerados de adoção e difusão do ideário neoliberal na década de 1990, bem como a constituição de novos espaços e instituições regionais, criaram um novo contexto para o debate sobre a integração do subcontinente.

Entre as mudanças que se sucederam nas economias da região durante a referida década, podem ser incluídas as modificações experimentadas pelos modelos tradicionais de provisão da infraestrutura e dos serviços, que no período anterior foram caracterizados por deterem uma participação quase que excludente do Estado (FRANCIOSI, 2004, p.75). Tais modificações ocasionaram mudanças no papel desempenhado pelo Estado, no que concerne à regulação, planejamento e financiamento da infraestrutura e seus serviços. O cenário levou à crença de que uma maior preocupação com a questão de infraestrutura poderia trazer resultados significantes para o desenvolvimento regional.

Em março de 1991, foi assinado o Tratado de Assunção, cujo objetivo era a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), reunindo Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai, iniciando a redução tarifária de todos os produtos. O Tratado previa, para 31 de dezembro de 1994, o estabelecimento definitivo de um Mercado Comum, com a liberalização completa do comércio intrarregional e adoção de uma tarifa externa comum. O bloco serviu como base para inserção internacional dos países da região, despertando interesse dentro e fora do subcontinente.

Entretanto, a conjuntura da economia mundial do fim dos anos 1990 se mostrou bastante distinta do início da década. Em 1997, a crise financeira asiática repercutiu negativamente na região. Tal fenômeno foi agravado com os colapsos das Bolsas de Valores da Ásia e da Rússia em 1998, produzindo uma fuga de capitais dos chamados “mercados emergentes”. O encarecimento das importações brasileiras atingiu duramente a Argentina, que possuía um superávit em relação ao Brasil (VIZENTINI, 2007, p.86). Assim, se instalou uma crise no MERCOSUL, a qual levou à crença no fim da integração regional.

O final da década de 1990 foi marcado por instabilidade financeira global, lentidão do crescimento econômico, e recessão regional. A queda dos indicadores sociais e o aumento do desemprego, alteraram igualmente a situação política interna, produzindo a erosão da legitimidade dos governos dos países do MERCOSUL (VIZENTINI, 2007, p.86). Tais fatores levaram à ocorrência de diversas crises políticas, como se verificou no Paraguai, Equador,

Venezuela e Peru, resultando em uma relativa propensão ao nacionalismo na região, a qual é verificada com mais intensidade na década seguinte.

A I Reunião de Cúpula Sul-Americana, ocorrida em Brasília, no ano de 2000, propôs o estabelecimento de uma Área de Livre Comércio da América do Sul, justamente quando se questionava a própria sobrevivência do MERCOSUL. Dessa reunião, surge uma nova estratégia de consolidação das infraestruturas econômicas dos setores de transporte, energia e comunicações, chamada de Iniciativa de Integração das Infraestruturas Regionais Sul-americanas (IIRSA). Essa iniciativa é definida como um mecanismo institucional de coordenação dos governos dos doze países sul-americanos, com o objetivo de construir uma agenda comum para impulsionar projetos de integração de infraestrutura de transportes, energia e comunicações, e será analisada posteriormente.

O colapso da Argentina no final de 2001 e início de 2002, com uma atitude de pouca atenção à integração regional, e mantendo uma posição diplomática pró-norte-americana, e de competição com o Brasil, acabou debilitando o bloco regional. Esta situação, aliada ao esgotamento das privatizações e à desvalorização do Real, provocou uma longa recessão e o descaso absoluto pela população, culminando com a explosão social de dezembro de 2001, após quatro anos de acentuada recessão (VIZENTINI, 2008, p.88).

Segundo Vizentini (2008), apesar do quadro de crise do processo de integração do MERCOSUL, do colapso argentino, dos problemas políticos que atingem a maioria dos países do subcontinente e da instabilidade econômico-financeira norte-americana e mundial, a II Reunião de Presidentes Sul-Americanos, realizada em Guayaquil, no Equador em julho de 2002, demonstrou a vontade política brasileira de avançar a cooperação econômica e política sul-americana. O resultado da reunião foi a assinatura de duas declarações conjuntas, uma sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, e outra sobre o estabelecimento de uma Zona de Paz Sul-Americana.

Nesse contexto, o Brasil apresenta um processo de adaptação facilitada, além de ter aproveitado a ideia do novo regionalismo. A integração regional se torna, a partir de então, um objetivo fundamental da política externa brasileira, a qual assume a meta de tornar o país uma liderança regional, em busca de um acelerado desenvolvimento em conjunto com o continente. Segundo Vainer e Nuti (2008, p.12), chama a atenção o protagonismo que o Brasil, tanto dos setores públicos como privados, tiveram no processo, culminando com a criação, em 2007, da União das Nações Sul-americanas (UNASUL), que reúne os 12 países da região, e configura um projeto de consolidação da integração energética na região.

Segundo Franciosi, (2004), o desenvolvimento regional apresenta forte correlação com a questão da infraestrutura. O Brasil, a partir dos anos 1980, procurou adaptar-se à nova “desordem” do sistema internacional e, nesse sentido, a política de integração energética surge como parte integrante dessa adaptação. Na tentativa de sustentar e ampliar sua independência e autonomia na região, o Brasil assume a estratégia de se integrar regionalmente, prevalecendo, nesse sentido, uma forte presença do Estado brasileiro nos projetos de integração, como, por exemplo, com a presença da Petrobras no gasoduto Brasil-Bolívia. A seção seguinte apresenta os principais aspectos históricos relacionados à integração energética na região.

2.2 Integração Energética

A energia se apresenta como um fator propício para a integração. Ela possibilita criar oportunidades de redução de desigualdade dos países envolvidos, além de contribuir para o desenvolvimento econômico e social da região. Isso permite uma maior segurança energética, no sentido de favorecer os países consumidores na busca pela diversificação de fontes energéticas via importação. Entretanto, as experiências europeias mostram que a integração energética se sujeita a processos multidimensionais longos e sob uma complexidade imprevisível, pois são diversos os atores envolvidos nas decisões que causam impactos no processo integrador. (QUEIROZ & VILELA, 2010).

Há, em certo grau, um consenso de possibilidade de ganhos excepcionais em função de alguns fatores, entre eles: a complementaridade dos recursos energéticos aproveitando, por exemplo, a diversidade hidrológica entre os países; a possibilidade de aplicação de tarifas mais competitivas; e o ganho da diversificação da matriz energética dos países, atendendo não só aos interesses geopolíticos, como também à busca pela segurança energética (QUEIROZ & VILELA, 2010).

No contexto da América do Sul, a integração energética surge como parte de uma estratégia de maior participação dos países da região, em melhores condições, no processo de globalização. O movimento em direção à integração teve seu início nas primeiras três décadas da segunda metade do século XX, por meio de projetos de aproveitamento e exploração dos recursos energéticos fronteiriços, desenvolvidos binacionalmente pelos Estados. O processo de integração vem ocorrendo tanto no que se refere à realização de projetos de interconexão

física, quanto em relação à criação de organismos regionais. Entretanto, em linhas gerais, tais projetos institucionais de integração não funcionam como organismos como executores, cuja tarefa é exercida pelos próprios Estados.

A década de 1960 foi marcada por articulações em torno da criação de uma entidade que viabilizasse essa integração regional, culminando com a criação, em 1964, da Comissão de Integração Elétrica Regional (CIER)² O objetivo da instituição era “promover, em caráter permanente, o intercâmbio de informações, experiências e trabalhos técnicos entre empresas de energia elétrica da América do Sul” (Eletrobrás, 2004, p.16). A principal justificativa para a constituição desse espaço institucionalizado, o qual seria responsável por incorporar a quase totalidade dos países sul-americanos, segundo Vainer e Nuti (2008, p. 12), teria sido a importância da cooperação técnica e do intercâmbio de conhecimento para a superação do “isolamento” entre as empresas responsáveis por serviços públicos de eletricidade na América do Sul.

No âmbito da América Latina, surge, no mesmo ano, a Associação Regional de Empresas de Petróleo e Gás Natural na América Latina e Caribe (ARPEL), formada por mais de vinte e cinco companhias de petróleo e gás natural³, as quais detinham mais de 90% de participação no setor de hidrocarbonetos da região. O objetivo do organismo seria se tornar um fórum interativo para o intercâmbio de ideias, experiências e conhecimentos no setor. Todavia, a integração discutida pelos representantes das empresas estatais de energia, não era concebida como “integração física”, mas como “um intercâmbio de informações” (Eletrobrás, 2004, p. 533).

A ampliação das iniciativas de integração energética nos países do subcontinente ocorre a partir da década de 1970 e, segundo Oxilia e Fagá (2006), pode ser dividida em duas fases, utilizando como base o grau de participação do Estado. A primeira fase, que englobaria as décadas de 1970 e 1980, é caracterizada pela forte participação do Estado nos projetos relacionados às atividades do setor energético. A segunda fase, a partir da década de 1990, é caracterizada por uma maior participação de investimentos privados no setor.

² “Los países originalmente invitados fueron Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Poco después se incorporan Perú, Colombia, Venezuela y Ecuador” (CIER, 1989, p. 2)

³ As companhias se localizam nos países membros da ARPEL, que são: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Durante o primeiro período apontado por Oxilia e Fagá (2006), surgem grandes projetos binacionais, com foco no setor hidrelétrico e, em menor escala, no setor de gás natural. As indústrias de eletricidade, assim como de gás natural, possuem características de indústrias de redes⁴, que favorecem o processo de integração entre as regiões (QUEIROZ e VILELA, 2010, p.3). No caso da integração via eletricidade, as interconexões elétricas podem ser motivadas pela implantação de hidroelétricas binacionais, por intercâmbios que aproveitam as diferenças de custos marginais entre dois sistemas interconectados e por comercialização de energia entre países da região.

Dentre as iniciativas do período, é importante registrar três empreendimentos que marcam o processo de integração via eletricidade: a usina de Salto Grande (1979), a usina de Itaipu (1984), e a usina de Yacyretá (1994), construídas para aproveitar as variações hidrológicas e os excedentes determinados a partir das diferenças existentes nas demandas locais (SUAREZ, GUERRA e UDAETA, 2006, p. 2)

A usina de Salto Grande teve o início da construção em 1973, no rio Uruguai entre Concórdia, na Argentina e Salto, no Uruguai. A usina opera desde 1979, apesar de sua conclusão ter ocorrido apenas em 1982, com potência total instalada para 1.890 MW. A usina de Yacyretá, por sua vez, foi construída entre a Argentina e o Paraguai, com o objetivo de aproveitar o potencial do rio Paraná. Em 3 de dezembro de 1973, o tratado de Yacyretá foi assinado entre os governos do Paraguai e da Argentina, prevendo o empreendimento, mas as obras de construção foram iniciadas apenas em 1983, tendo o empreendimento começado a gerar energia apenas em 1994.

Já a usina de Itaipu, construída no Rio Paraná, na fronteira entre Brasil e Paraguai, foi responsável por solucionar um impasse diplomático envolvendo Brasil e Paraguai. Os dois países disputavam a posse de terras na região do Salto de Sete Quedas, área hoje coberta pelo lago da usina. Entretanto, o entendimento de Brasil e Paraguai para a construção da usina prejudicou as relações dos países com a Argentina, cujo governo temia que a usina prejudicasse seus direitos e interesses sobre as águas do Rio Paraná. O entendimento veio com a assinatura do Acordo Tripartite, entre Brasil, Paraguai e Argentina, em 19 de outubro de

⁴ As indústrias de redes têm características como: oferta de seus produtos está sempre disponível e atende a incrementos de demanda sem previsão; seus produtos têm uma função básica e essencial para a economia da sociedade; são as atividades econômicas que interferem na sociedade como um todo (setores industrial, comercial, residencial, etc.); existem importantes economias de escala e escopo (QUEIROZ e VILELA, 2010, p.3).

1979. Tal acordo determinou regras para o aproveitamento dos recursos hidráulicos no trecho do Rio Paraná, desde as Sete Quedas até a foz do Rio da Prata.

Com o passar dos anos, a formulação dos objetivos de integração entre as empresas de serviços de suprimento de energia e entre os países da América do Sul como um todo assumiu novos objetivos e significados. A integração energética, entendida como possibilidade de importação e exportação de energia elétrica entre países vizinhos, começou a ganhar maior espaço na pauta das relações entre países do continente a partir da década de 1990 (VAINER e NUTI, 2008, p. 12). A partir de então, importantes projetos de energia começaram a ser concretizados, como é o caso da interconexão elétrica entre Equador e Colômbia, Colômbia e Venezuela, Argentina e Brasil, Brasil e Venezuela.

A década de 2000 trouxe de volta os grandes projetos de infraestrutura do setor de energia, sendo intensificadas as discussões sobre o tema. No Brasil surgem obras de aproveitamento viário e hidroelétrico do Rio Madeira, em Rondônia, bem como a Usina Hidrelétrica de Belo Monte, no rio Xingu (Pará), a qual tem sido motivo de intensas discussões e debates sobre sua viabilidade e impactos para o meio ambiente. Além disso, se verificam investimentos no setor nuclear, com estudos sobre a ampliação do número de usinas nucleares.

Segundo Queiroz & Vilela (2010), observa-se que o momento atual é mais propício para a integração em razão de um entendimento maior que atinge não somente a esfera técnica, mas também os dirigentes políticos dos países. O contexto mostra que a integração energética é um fator condicionante de desenvolvimento social e econômico, tendo função ativa no aumento da influência dos países da região no cenário mundial.

Diversos movimentos em direção ao aprofundamento da integração energética foram feitos como, por exemplo, o Conselho do Mercado Comum (CMC) 10, de 1998, no MERCOSUL, e a decisão CAN 536, de 2002, na Região Andina. A Decisão CAN estabelece o marco legal para a comercialização de energia entre os países membros e, para tal função, criou-se o Conselho de Ministros de Energia, Eletricidade, Hidrocarbonetos e Minas da Comunidade Andina, por intermédio da Decisão 557, de 2003. Além dos citados, outro marco significativo no processo de integração se encontra na Ata de Santa Cruz de la Sierra, assinada em 30 de janeiro de 2002, pelo Conselho Presidencial Andino, a qual destaca a crescente importância estratégica da temática energética.

Como foi citado anteriormente, no ano 2000, aconteceu em Brasília a I Reunião de Presidentes da América do Sul, que pode ser vista como o ponto de partida para a construção de uma nova visão de integração na região, enfatizando o papel da energia, do transporte e das comunicações para a interconexão regional, culminando com a criação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA).

Após essa primeira aproximação, os governos da região, em seu segundo encontro, aprovaram o que ficou conhecido como o Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento, em julho de 2002. A declaração reafirma o papel estratégico que a energia cumpre no desenvolvimento econômico e social na América do Sul. Além disso, ela reconhece que a inter-relação de infraestrutura e desenvolvimento deve ser explorada, sob o princípio do regionalismo aberto, condicionada aos resultados da análise de cinco princípios básicos⁵: i) perspectiva geoeconômica; ii) sustentabilidade social; iii) eficiência econômica; iv) sustentabilidade ambiental; e v) desenvolvimento institucional.

A reunião que ocorreu em 8 de dezembro de 2004, em Cusco, Peru, significou um salto qualitativo em relação ao aprofundamento da visão estratégica que se formara nos encontros anteriores, em função da decisão de fundar a Comunidade Sul-Americana de Nações (CSN), antecessora da UNASUL. O objetivo desse novo espaço integrado seria em torno do aprofundamento da “integração física, energética e de comunicações na América do Sul, por meio do aprofundamento das experiências bilaterais, regionais e sub-regionais existentes”⁶.

O surgimento de novos organismos regionais traz a integração energética como objetivo comum dos países da América do Sul. As duas reuniões dos chefes de Estado da Comunidade Sul-Americana de Nações, que ocorreram em 2005, em Brasília, Brasil, e em 2006, em Cochabamba, Bolívia, tiveram em suas pautas a discussão sobre interconexão de infraestruturas. O resultado foi um aprofundamento das propostas elaboradas durante a I Reunião de Ministros de Energia da América do Sul, que teve lugar em Caracas, Venezuela, em setembro de 2005.

A II Reunião de Ministros de Energia, que ocorreu na Ilha de Margarita, na Venezuela, em 16 de abril de 2007, no quadro da I Cúpula Energética Sul-Americana, trouxe resultados significativos para o setor. Um deles se expressa por meio das iniciativas tomadas por vários

⁵ Artigo 6 da Declaração “Consenso de Guayaquil sobre Integração, Segurança e Infraestrutura para o Desenvolvimento” da II Reunião de Presidentes da América do Sul – Guayaquil, Equador - 26 e 27 de julho de 2002.

⁶ Texto da “Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones”, III Reunião Presidencial Sul-Americana - Cusco, Peru - 8 de dezembro de 2004.

países para incrementar a cooperação na área energética, tais como a Petrosul, a Petroandina e a Petroamerica, entre outras iniciativas. Um segundo resultado foi a criação do Conselho Energético Sul-Americano, que é integrado pelos Ministros de Energia de todos os países do subcontinente. Do mesmo encontro, saiu a mudança do nome de Comunidade Sul-Americana de Nações para União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), acordando-se que em Quito, Equador, seria a sede da Secretaria Geral da instituição (UNASUR-OLADE, 2012, p.13).

O Conselho Energético Sul-Americano pode ser considerado o marco institucional do setor energético na região. Entre os anos 2008 e 2010, o conselho se reuniu em duas ocasiões, delineando um conjunto de princípios que orientariam a futura integração energética na região. A partir dos estudos desenvolvidos, se consolidaram em 2010 três documentos importantes para os avanços do processo: Diretrizes da Estratégia Energética Sul-Americana, Diretrizes de Plano de Ação para a Integração Energética Regional e Estrutura do Tratado Energético Sul-Americano (UNASUR-OLADE, 2012, p.13).

A Reunião do Conselho de Ministras e Ministros de Relações Exteriores, que aconteceu em Assunção, Paraguai, em março de 2012, ressaltou o interesse dos países da região em produzir avanços neste âmbito, sugerindo a realização de uma sessão do Conselho Energético Sul-America para o segundo trimestre do mesmo ano. O objetivo é que se estabeleçam mecanismos para o estabelecimento de um Tratado Energético Sul-Americano.

A demanda crescente por recursos naturais disponíveis na América do Sul, verificada nos últimos anos, levou à busca por uma maior integração energética na região. Tal processo vem evoluindo de forma gradual, e encontra, segundo Queiroz & Vilela, na eletricidade e no gás natural o pólo e o anel de suprimento regional, respectivamente. No caso do Brasil, cumpre acompanhar o processo de internacionalização de empresas ligadas ao setor, tais como a Petrobras. Entretanto, o aprofundamento das relações depende da superação de barreiras estratégicas, políticas e econômicas. A seção a seguir estabelece um estudo específico do setor de gás natural e petróleo, apresentando dados relevantes para a compreensão da importância do setor para o subcontinente.

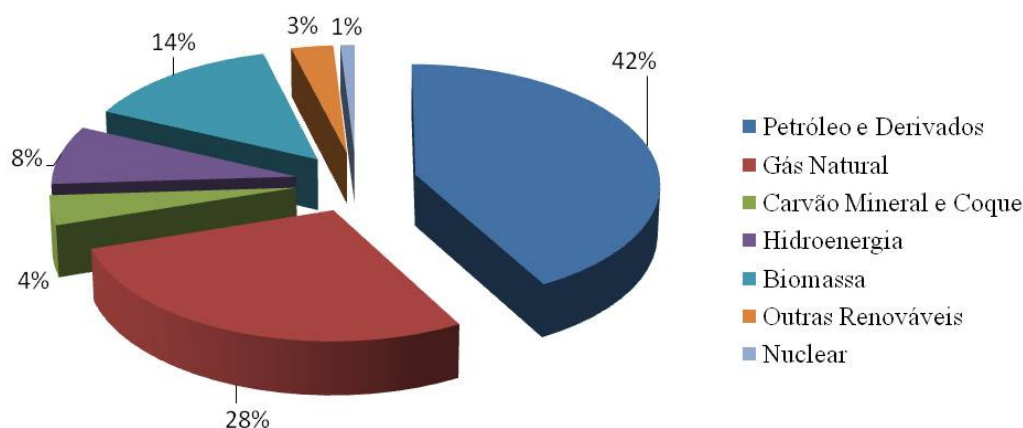
2.2.1 Petróleo e Gás

Com relação ao petróleo e ao gás natural, há uma progressiva importância destes insumos energéticos na América do Sul. Entretanto, em função de que os recursos energéticos

possuem natureza estratégica em relação à segurança nacional, e que a cooperação entre os países depende de um alto grau de integração comercial, o processo de integração energética torna-se mais complexo do que a coordenação entre os países com relação a outros tipos de bens comercializáveis (QUEIROZ & VILELA, 2010).

A América do Sul é considerada uma região superavitária em recursos energéticos, principalmente de origem fóssil. Atualmente o petróleo e gás natural figuram como as bases da matriz energética da América Latina, segundo dados da Organização Latino Americana de Energia (OLADE, 2011). O Gráfico 1 traz a divisão da matriz energética dos países da América Latina e Caribe, mostrando a preponderância do petróleo e do gás natural como principais fontes de consumo. Ele demonstra a importância de ambos os recursos para o subcontinente, bem como a relevância de políticas que tratem de um aprofundamento da integração energética, para que haja um melhor aproveitamento das fontes disponíveis na região. Além disso, a grande dependência de petróleo e gás natural na América do Sul atenta para uma questão cada vez mais debatida: a segurança energética regional.

Gráfico 1 - Matriz Energética da América Latina e Caribe



Fonte dos Dados: Organização Latino-Americana de Desenvolvimento de Energia (OLADE), Sistema de Informação Econômico-Energética 2011 (Ano Base 2010).

Em relação aos recursos naturais citados, as iniciativas de integração aconteceram no âmbito do cone sul desde a década de 1950. Entretanto, apenas após 1972 se consolidam, quando entra em operação a primeira tubulação internacional de gás, vinculando fisicamente a

Bolívia e Argentina, por meio do Gasoduto YABOG (SUAREZ, GUERRA e UDAETA, 2006, p. 3).

A partir da década de 1990, as questões referentes ao petróleo e ao gás natural tornaram-se centrais para a integração sul-americana, devido à descoberta de grandes reservas de gás na Bolívia. Tais descobertas foram feitas pela empresa brasileira Petrobras, que totalizavam cerca de 10 vezes o total conhecido até aquela data. Outro fator importante foi o aumento dos preços do petróleo, que proporcionaram à Venezuela a base econômica para suas políticas sociais e seus projetos de cooperação internacional (IBASE, 2006, p. 23).

A região conta com um volume de reservas de gás natural, registradas no ano de 2010, de cerca de 8 trilhões de metros cúbicos, o que significa um pouco mais de 4% do total mundial (OLADE, 2011). Da quantidade total, 69% pertence à Venezuela, e consiste em gás natural associado ao petróleo, como vemos na Tabela 1.

Tabela 1 – Países com Maiores Reservas e Produção de Gás Natural da América Latina

Países com Maiores Reservas e Produção de Gás Natural	Reservas <i>em bilhões de metros cúbicos</i>			Produção - Barris <i>em bilhões de metros cúbicos</i>		
	2001	2010	2011	2001	2010	2011
Argentina	800	400	300	37,1	40,1	38,8
Bolívia	800	300	300	4,7	14,2	15,4
Brasil	200	400	500	7,7	14,4	16,7
Colômbia	100	200	200	6,1	11,3	11,0
Peru	200	400	400	0,4	7,2	11,4
Trinidad & Tobago	600	400	400	15,5	42,5	40,7
Venezuela	4200	5500	5500	29,6	30,2	31,2
Outros	100	100	100	3,5	2,9	2,7
Total America Sul & Central	7000,0	7500,0	7600,0	104,5	162,8	167,7

Fonte dos Dados: BP Statistical Review of World Energy - June 2012 (bp.com/statisticalreview)

Entretanto, o comércio do recurso depende da sua capacidade de produção. Na Tabela 1, entre os países da América do Sul, a Argentina aparece como o principal produtor de gás natural, no ano de 2011. Destaque também para a Bolívia, que triplicou a sua produção de gás natural na última década, figurando entre os principais países produtores do recurso.

Em termos de consumo, a Tabela 2 mostra que alguns dos maiores produtores de gás natural, como Argentina e Brasil, são deficitários na comparação entre produção e consumo. Entretanto, há um grande número de países superavitários nessa relação, o que torna a produção total da América do Sul e Central (167,7 bilhões de metros cúbicos) maior do que o consumo total (154,5 bilhões de metros cúbicos). Isso atesta o elevado potencial energético do subcontinente.

Tabela 2 - Países com Maiores Índices de Consumo de Gás Natural da América Latina

Países com Maiores Índices de Consumo de Gás Natural	Consumo <i>em bilhões de metros cúbicos</i>		
	2001	2010	2011
Argentina	31,1	43,3	46,5
Venezuela	29,6	32,4	33,1
Brasil	11,9	26,8	26,7
Trinidad & Tobago	11,6	22,6	22,0
Colômbia	6,1	9,1	9,0
Peru	0,4	5,4	6,2
Chile	7,3	4,7	5,3
Equador	0,3	0,5	0,5
Outros	2,3	5,4	5,2
Total America Sul & Central	100,7	150,2	154,5

Fonte dos Dados: BP Statistical Review of World Energy - June 2012 (bp.com/statisticalreview)

Considerando especificamente a indústria de gás natural, a cooperação entre os países da América do Sul permite a complementaridade do recurso natural, a capacitação tecnológica e investimentos nos diversos setores da cadeia de gás natural, possibilitando, assim, ganhos reais aos países integrados (QUEIROZ & VILELA, 2010, p.6).

O nosso foco de análise se dá no entorno da bacia do Rio da Prata, onde se encontra o grande centro consumidor de gás, como vemos na Tabela 2. Ao redor da bacia do Rio da Prata, há um anel, formado por gasodutos, que liga dois grandes consumidores, Argentina e Brasil, e um grande exportador, Bolívia. A Bolívia é o maior exportador de gás natural dentre os países da América do Sul, em função de sua alta produção, comparada com o seu nível baixo de consumo, apresentando um volume de 11 bilhões de metros cúbicos exportados durante o ano de 2010.

Essas exportações são dirigidas para a própria região, com cerca de 80% para o Brasil, e 20% para a Argentina, por meio dos respectivos gasodutos transnacionais (OLADE, 2011). A descoberta de grandes reservas de gás natural na Bolívia estimulou expectativas de que o gás seria a chave para o desenvolvimento do país. Entretanto, os recursos naturais do país acabaram sendo controlados por um grupo de grandes empresas transnacionais, como a Petrobras, a Repsol, a BP e a Enron. No período, a estatal YPFB foi privatizada e suas refinarias e gasodutos passaram para o controle de estrangeiros (IBASE, 2006, p. 24).

Apesar das vantagens, a comercialização de gás natural foi restrita, entre as décadas de 1960 e 1990, à Bolívia e à Argentina. Os projetos significativos de gasodutos iniciaram apenas na década de 1990, havendo uma expansão do comércio de gás na América do Sul. Foram construídos diversos gasodutos, como o que integrou Chile e Argentina, chamado de GASANDES (1997), e Bolívia com o Brasil, chamado de GASBOL (1999).

O gasoduto entre Bolívia e Brasil, resultado da assinatura do acordo comercial bilateral GSA (*Gas Supply Agreement*), em 1996, fez acelerar o processo de diversificação da matriz energética e elétrica brasileira, a partir da oferta de um volume expressivo de gás natural a preços competitivos, em função da modalidade e duração do contrato. O avanço em relação à integração física da região é verificada principalmente no Cone Sul, entre Argentina, Bolívia e Brasil, como mostra o Mapa 1.

Mapa 1 - Rede de Gasodutos e Reservas de Gás natural



Fonte: Comisión de Integración Energética Regional (CIER - www.cier.org.uy), p.18, 2011 (Dados de 2009).

A região denominada Cone Sul é a que apresenta as melhores condições para a integração energética via gás natural, em função da existência na região de uma conexão entre Brasil e Argentina, grandes países consumidores, e a Bolívia, um dos maiores produtores de gás da América do Sul. Apesar disso, ainda existem muitas barreiras que devem ser superadas para que haja uma expansão da estrutura de produção e transporte de gás natural.

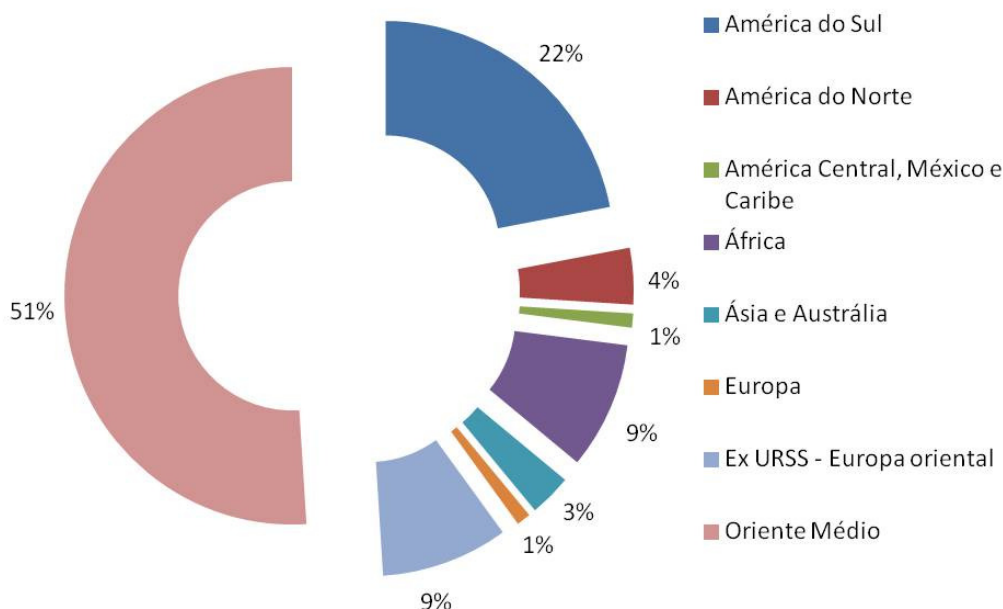
A eleição de Evo Morales, em 2005, na Bolívia, levou ao surgimento de uma nova Lei de Hidrocarbonetos, que aumentou os impostos e royalties sobre o gás para 50%. Em 2006, uma medida, adotada pelo Decreto 28.701, nacionalizou o setor no país, sendo motivo de debates e disputas na região. Apesar dos impactos de tal decisão, o decreto ressaltou a importância de se repensar os recursos naturais estrategicamente na região e associá-los a um projeto de desenvolvimento e integração.

Embora tenha avançado em diversos setores, o processo de integração energética via gás natural, sofreu com alguns percalços, entre eles um aumento significativo do preço internacional do gás natural, e a instabilidade política, econômica e institucional de alguns países da América do Sul, principalmente, em relação ao processo de liberalização do mercado (RUDNICK, TAPIA e TORRES, 2007). Além disso, a imprevisibilidade do preço internacional do gás natural dificulta as decisões de investimento no setor. O aumento do preço do gás nos últimos anos foi fator determinante para uma mudança estrutural no setor, levando a uma maior participação dos Estados na receita (QUEIROZ & VILELA, 2010).

Em relação ao petróleo, se verifica um crescimento notável da certificação de reservas provadas do insumo em países da América do Sul, principalmente Venezuela, a qual passou para o primeiro lugar mundial em reservas referentes a petróleo cru⁷, e Brasil, com as descobertas recentes das reservas do pré-sal. Tais acontecimentos levaram a América do Sul a ocupar a segunda posição entre as regiões do mundo com maior disponibilidade do recurso natural, sendo superada apenas pelo Oriente Médio, como mostra o Gráfico 2.

⁷ O Petróleo Cru é aquele filtrado, mas ainda não refinado, ou transformado em outros derivados.

Gráfico 2: Distribuição Mundial das Reservas de Petróleo Cru



Fonte dos Dados: Organização Latino-Americana de Desenvolvimento de Energia (OLADE), Sistema de Informação Econômico-Energética 2011 (Ano Base 2010).

Apesar disso, a distribuição regional das reservas de petróleo é assimétrica. Segundo dados da OLADE (2011), a Venezuela detém 92% das reservas, seguida do Brasil com 4%, e do Equador, com 2%, como é atestado pelos números da Tabela 3. Os demais países da América do Sul possuem os 2% restantes das reservas do recurso. Participante da OPEP, a Venezuela detém uma das maiores reservas de Petróleo do mundo, e vem intensificando, nos últimos anos, as relações com os países da região na área energética, tanto em termos de interconexão física, como em relação à pesquisa e desenvolvimento regional. Entretanto, a Tabela 3 mostra que, apesar de apresentar reservas muito maiores do que os demais países da região, em termos de produção, a Venezuela e o Brasil não apresentam grande distância.

Em relação ao consumo de petróleo, a Venezuela fica bem abaixo do que produz, como mostra da Tabela 4. Tal fato a torna uma das principais exportadoras do recurso, atestando o seu papel estratégico para a integração energética regional. O Brasil, por sua vez, apresenta déficit na relação entre produção e consumo de petróleo. No total, a região da América do Sul e Central é superavitária em termos de produção em relação ao seu consumo.

Tabela 3 – Países com Maiores Reservas e Produção de Petróleo da América Latina

Países com Maiores Reservas e Produção de Petróleo	Reservas <i>em bilhões de barris diários</i>			Produção - Barris <i>em mil barris diários</i>		
	2001	2010	2011	2001	2010	2011
Argentina	2,9	2,5	2,5	830	652	607
Brasil	8,5	14,2	15,1	1337	2137	2193
Colômbia	1,8	1,9	2,0	627	801	930
Equador	4,6	6,2	6,2	416	495	509
Peru	1,0	1,2	1,2	98	157	153
Trinidad & Tobago	1,0	0,8	0,8	135	145	136
Venezuela	77,7	296,5	296,5	3142	2775	2720
Outros	1,4	1,3	1,1	137	131	134
Total América Sul & Central	98,8	324,7	325,4	6722	7293	7381

Fonte dos Dados: BP Statistical Review of World Energy - June 2012 (bp.com/statisticalreview)

Tabela 4 – Países com Maiores Índices de Consumo de Petróleo na América Latina

Países com Maiores Consumos de Petróleo	Consumo - Barris <i>em mil barris diários</i>		
	2001	2010	2011
Brasil	2030	2629	2653
Venezuela	622	794	832
Argentina	425	550	609
Chile	227	318	327
Colômbia	227	247	253
Equador	137	220	226
Peru	146	186	203
Trinidad & Tobago	26	36	34
Outros	1104	1098	1104
Total América Sul & Central	4945	6079	6241

Fonte dos Dados: BP Statistical Review of World Energy - June 2012 (bp.com/statisticalreview).

Segundo José Alexandre Altahyde Hage (2008), em um passado recente, a grande característica dos conflitos internacionais pela disputa por petróleo era encontrada na existência de um grupo de grandes potências que procuravam controlar, de diversas formas, as áreas geográficas tradicionais da produção petrolífera, tendo exemplo nos esforços anglo-americanos em disciplinar as contestações dos países petroleiros do Oriente Médio, sobretudo após a crise liderada pela Organização dos Produtores e Exportadores de Petróleo (OPEP), em 1973.

Na América do Sul, o petróleo sempre esteve no centro das lutas políticas da Venezuela. A economia do país é extremamente dependente das exportações petrolíferas e os conflitos sociais venezuelanos tendem a acompanhar as oscilações nos preços internacionais do produto. Os atentados de 11 de setembro, a invasão do Iraque, e outras crises internacionais, colaboraram para o aumento do preço do petróleo, dando ao governo do Presidente Hugo Chávez, eleito em 1998, recursos para implantar amplos programas sociais em áreas como saúde, economia solidária, educação e habitação popular. Os petrodólares também financiam as políticas de integração sul-americana de Chávez, conhecidas como Alternativa Bolivariana para as Américas (ALBA) (IBASE, 2006, p. 25).

Entre as iniciativas para a América do Sul, a Venezuela ofereceu auxílio técnico à Bolívia, na área de exploração de gás e petróleo, e iniciou grandes obras de infraestrutura, como estradas, refinarias e o grande projeto do Gasoduto do Sul⁸. Entretanto, o petróleo também deu ao Presidente Chávez a possibilidade de interferir na política interna de países vizinhos, estimulando grupos opositores na Colômbia e no Peru. Isso levou a tensões com diversos países, entre eles os Estados Unidos.

Os avanços no projeto energético regional, embora tenham sido significativos, ainda dependem de uma integração de mercados energéticos que vá muito além de uma simples interconexão física de sistemas elétricos, gasodutos ou oleodutos. Os Estados devem procurar um mesmo entorno técnico, econômico e de regulamentação, buscando eficiência na utilização de recursos e infraestrutura existente, além de estabelecer uma conexão que vise o desenvolvimento regional em diversos âmbitos.

⁸ Gasoduto do Sul: Projeto de construção de um gasoduto de alta capacidade para gás natural, que teria entre 8.000 e 15.000 km de comprimento e ligaria Venezuela, Brasil e Argentina.

2.2.2 IIRSA

A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) foi uma iniciativa dos doze países sul-americanos, que tem por objetivo a promoção do desenvolvimento da infraestrutura de transporte, energia e comunicações, de forma sustentável e equitativa, através da integração física destes países. Ela surgiu a partir da I Reunião de Presidentes da América do Sul, reunindo os doze chefes de Estado, que ocorreu em agosto de 2000, na cidade de Brasília, Brasil.

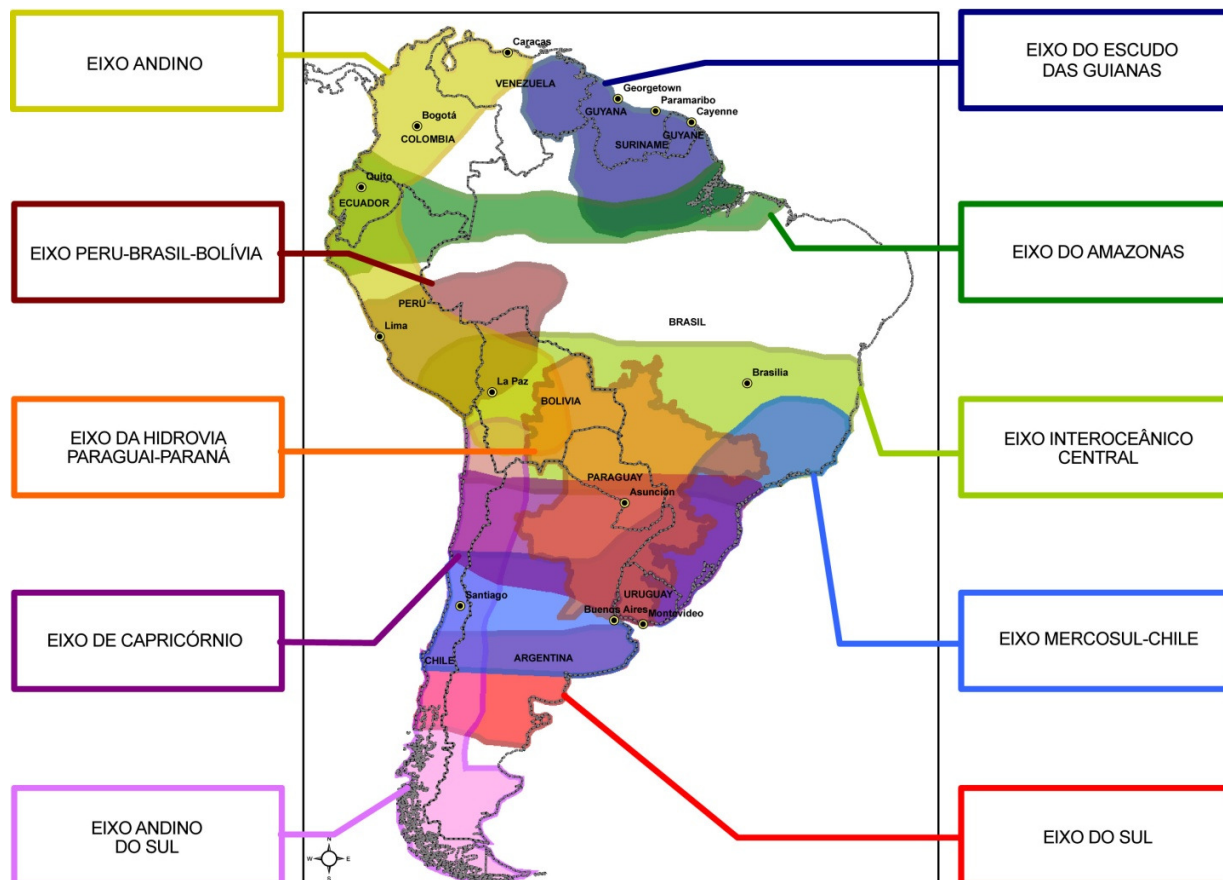
A ideia da iniciativa se originou a partir da experiência brasileira de planejamento territorial, conhecida como Estudo dos Eixos, realizada pelo Ministério do Planejamento (MP) em conjunto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no ano 2000, que planejava o país a partir de regiões identificadas por seu inter-relacionamento econômico. (Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012).

A IIRSA envolve, além dos governos e bancos governamentais dos países sul-americanos e de organizações do setor privado destes países, três instituições financeiras multilaterais da região: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Fundo Financeiro para o Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA).

Além dos organismos citados, a partir de 2003, e com mais intensidade depois de 2004, o banco brasileiro BNDES adotou o investimento em infraestrutura na região como um objetivo estratégico brasileiro, passando a investir diretamente em parte das obras desenvolvidas.

A atuação da IIRSA é dividida por “Eixos de Integração e Desenvolvimento”. Esses eixos são faixas multinacionais em que se concentram espaços naturais, assentamentos humanos, áreas produtivas e fluxos comerciais. Os eixos são divididos de acordo com o Mapa 2.

Mapa 2 – Eixos de Integração e Desenvolvimento da IIRSA



Fonte: GEOSUR (www.geosur.info/geosur/iirsa/pdf/po/ejes_po.jpg)

A IIRSA ganhou impulso a partir de 2003, muito em função do interesse demonstrado pelos governos Lula (Brasil) e Chávez (Venezuela) em financiar estradas, usinas e gasodutos. Nessa nova fase surgem megaprojetos, como a construção de hidrelétricas no Rio Madeira, na fronteira do Brasil com a Bolívia, e do chamado “Gasoduto do Sul” ou “Gasoduto Bolivariano”, que iria de Puerto Ordaz (Venezuela) a Buenos Aires, num custo estimado de US\$25 bilhões (IBASE, 2006, p. 13).

Outro projeto de destaque, o Anel Energético Sul-Americano foi destinado à construção de uma rede de gasodutos na América do Sul. A proposta foi divulgada pela primeira vez em outubro de 2005, no Peru, como um projeto ligado à IIRSA que viria a ser incorporado às propostas da UNASUL. O projeto trata da questão energética, tratando de sua geração, distribuição e da racional utilização do gás natural. A ideia original seria a construção de um gasoduto de aproximadamente 1200 quilômetros, o qual se estenderia do interior do

Peru até o norte do Chile. Esta obra interligaria redes similares existentes em áreas próximas, e diminuiria muitos dos problemas de abastecimento energético dos países da região.

Entretanto, alguns percalços devem ser superados para viabilizar o projeto, entre eles: a questão do financiamento da infraestrutura a ser implementada, o estabelecimento de regras que promovam a segurança no retorno do investimento, e a confiança e amplo entendimento entre os diversos países na manutenção do abastecimento ininterrupto, superando os sempre eminentes e possíveis riscos de instabilidades políticas e desavenças históricas.

Apesar dos avanços nos projetos de integração, há opiniões divergentes em relação à forma como ela é conduzida. Organizações da sociedade civil e redes de diversos países, principalmente Brasil, Venezuela e Argentina, questionam a integração da forma proposta em determinados pontos, ressaltando os impactos socioambientais da IIRSA, como devastação florestal e de recursos hídricos, deslocamento populacional, diminuição da biodiversidade e aumento da poluição, especialmente contra o “Gasoduto do Sul”. Além disso, há uma preocupação em relação à ausência de transparência e controle social em obras que lidam com valores bilionários e envolvem atores político-econômicos de influência considerável. O que estaria em jogo no debate entre governos e sociedade civil é a disputa pelo modelo de desenvolvimento que deve pautar a integração regional.

Tabela 5 – Projetos da IIRSA na Área de Energia

FASE	Nº Projetos Energia	% Projetos Energia	Investimento Energia (milhões de US\$)	% Investimento Energia
CONCLUÍDO	17	28,3	5.013,74	10,1
EXECUÇÃO	13	21,7	25.124,62	50,8
PERFIL	18	30	7.678,79	15,5
PRÉ-EXECUÇÃO	12	20	11.665,03	23,6
TOTAL	60	100	49.482,19	100

Fonte: IIRSA, 2012 (www.iirsa.org/proyectos)

Hoje a iniciativa reúne cerca de 544 projetos, que somam investimentos estimados em US\$ 134 bilhões de dólares⁹, em diversas áreas. A Tabela 5 mostra o número de projetos voltados para a área de energia, bem como os investimentos dedicados ao setor. Comparativamente com outras áreas, como transportes e comunicação, o número de projetos na área de energia ainda é baixo, embora detenha um elevado índice de investimento, chegando a quase 40 % do total.

Em agosto de 2009 foi criado o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN), durante encontro presidencial da UNASUL, quando foi decidida a substituição do Comitê de Direção Executiva da IIRSA por um Conselho em nível de Ministros dentro da estrutura institucional da União. Com a medida, os países membros buscaram conferir maior suporte político às atividades desenvolvidas na área de integração da infraestrutura, de forma a assegurar os investimentos necessários para a execução de projetos prioritários.

2.2.3 Perspectivas e Desafios da Integração Energética

A sociedade moderna está cada vez mais dependente da oferta de energia. Fatores como crescimento e desenvolvimento econômico e social estão diretamente associados ao aumento desse consumo. Entretanto, o processo de expansão da estrutura de produção e transporte de petróleo e gás natural na região encontra diversas barreiras, sejam elas técnicas, econômicas, políticas ou sociais.

Segundo Ghirardi (2008), como instrumento de integração, a infraestrutura de energia representa um desafio maior do que outros tipos de infraestrutura, como estradas, ferrovias e telecomunicações. A razão principal é a natureza estratégica dos bens envolvidos e sua relevância como elemento de segurança nacional. Outra questão é que ela requer simultaneamente um alto grau de integração comercial entre os países (GHIRARDI, 2008, p.2). Devido a essa complexidade e ao envolvimento de diversos atores, como governos e empresas do setor, as negociações se tornam intensas, e os resultados distantes.

O crescimento econômico-social e a relação produção-consumo de energia são variáveis que se condicionam e relacionam mutuamente em sua dinâmica de expansão. O progresso humano amplia a necessidade por energia. Por outro lado, uma maior oferta de

⁹ Consulta dos relatórios da IIRSA em 19 de outubro de 2012. Disponível em: < www.iirsa.org/proyectos>.

energia, dentro da lógica da eficiência econômica e de custos competitivos, estimula novos investimentos industriais, abrindo o caminho para mais crescimento e desenvolvimento econômicos, especialmente do setor industrial (CASTRO, ROSENTAL & KLAGSBRUNN, 2010, p. 3).

Pelo fato de a América do Sul possuir uma considerável reserva de recursos naturais, existe a possibilidade de garantir essa oferta necessária para expandir o crescimento dos países da região, sem necessidade da intervenção de países fora do subcontinente. Entretanto, o que se verifica na América do Sul é algo paradoxal: países que dispõem de abundantes recursos naturais nem sempre saíram da situação de exportadores de produtos primários. Isto ocorre porque, historicamente, os interesses ligados a esses setores dominaram a política nesses países no sentido de manterem o *status quo* exportador de matérias primas como, por exemplo, prevalecia no Brasil na primeira metade do Século XX (CASTRO, ROSENTAL & KLAGSBRUNN, 2010, p. 3).

Embora haja um esforço por parte dos governos para mudar esse cenário em direção a um maior desenvolvimento regional, há ainda muito que se investir em políticas econômicas e sociais voltadas para a melhoria das condições de vida e de trabalho da ampla maioria da população, bem como das condições de produção, para superar o subdesenvolvimento. Esse novo direcionamento inclui a construção de uma nova infraestrutura regional, que seja capaz de superar as dificuldades de integração em determinadas áreas. Nesse sentido, é necessária uma ruptura política com o passado de produção baseada nas matérias-primas.

A política de nacionalização, adotada por alguns governos no subcontinente, como por exemplo, a Bolívia, é um dos desafios em relação à integração, em função da grande divergência de interesses, por parte de governos e empresas envolvidas no setor. Qualquer processo que envolva mudança de leis ou posturas em relação aos hidrocarbonetos gera grande debate, dentro e fora da região. No caso da Bolívia, a nacionalização decretada pelo presidente do país implicou na busca, pelo Brasil, não só de fontes de energia alternativas, como também na diversificação da matriz de fornecedores de gás, apesar do investimento anterior na construção do GASBOL. Essa questão põe em debate outro fator importante para a viabilidade da integração: o grau de confiança recíproca entre os países da região.

Já em nível técnico, um das maiores dificuldades enfrentadas é a distância física entre os centros produtores e consumidores. Isso implica na construção de gasodutos longos e caros.

GASBOL, por exemplo, tem aproximadamente 1.000 km de extensão, e o gasoduto entre a Argentina e a Bolívia (GNEA) teria 1,6 mil km de extensão (QUEIROZ & VILELA, 2010). Tal fato torna altos os investimentos para a construção de gasodutos, além de depender de condições de financiamento de longo prazo, e formas de gerenciamento de risco entre os agentes envolvidos. Além disso, os projetos implicam em um risco ainda maior, já que os custos envolvidos na construção não são recuperáveis em um grau significativo (*sunk cost*)

Há divergência de entendimentos também na estrutura institucional, em relação a qual delas deverá liderar a integração (MERCOSUL, UNASUL ou CAN), e que se desdobra para os acordos comerciais, financeiros e políticos. Segundo Ghirardi (2008), a principal manifestação desses desafios ocorre no problema de suprimento de gás natural para os países da região. Apesar das grandes reservas, potencialmente disponíveis em alguns países da região, ao final de 2007 havia um déficit no abastecimento de gás natural, que foi a raiz de uma disputa velada entre Argentina e Brasil pelo gás produzido na Bolívia. Essa disputa também envolve diretamente o Chile e, indiretamente, a Venezuela, detentora de reservas potencialmente suficientes para suprir toda a região, mas geograficamente isolada e com dificuldades crônicas para realizar plenamente a produção a partir de seu grande potencial (GHIRARDI, 2008, p.1).

Para superar esses déficits, há necessidade de investimentos nos diversos segmentos da indústria, tanto no sentido de explorar e expandir a base de reservas e produção, como para construir redes de transporte que transportem o produto para os mais diversos centros consumidores. A construção de uma rede de comércio regional de gás pode ser um mecanismo eficaz para o desenvolvimento dos países da região.

Há ainda um problema derivado da perda da capacidade de planejamento da matriz elétrica regional. Recentemente, diversos países da região passaram a enfrentar sérios e crescentes desequilíbrios entre oferta e demanda de energia elétrica, o que levou a uma situação de crise energética endêmica, latente e persistente, como se pode verificar em vários países (CASTRO, ROSENTAL, KLAGSBRUNN, 2010, p.11).

Em termos de benefícios, a integração energética tem na complementaridade entre oferta e demanda, na capacidade de financiamento e na capacitação tecnológica seus principais aliados. Além disso, alguns autores afirmam que uma efetiva integração dos mercados consumidores mediante tratados de livre comércio entre os países da região permitiria superar as limitações impostas por mercados nacionais de pequeno porte, podendo levar a uma melhor

distribuição do parque industrial na região, aproveitando os recursos naturais existentes em todos os países.

A integração energética também permite que empreendimentos de maior porte em países com mercados internos menores se tornem viáveis economicamente, em função de atenderem à demanda de energia mais países vizinhos. Isso também torna a relação mais confiável, permitindo compensar eventuais disparidades e insuficiências energéticas com a energia excedente de outros países.

Segundo Castro (2010), as perspectivas de ampliação do processo de integração energética se baseiam, de forma genérica, em quatro premissas. A primeira delas é o crescimento da demanda de energia, que se daria a taxas elevadas em função da determinação dos países da América do Sul a “forçar” o aumento do PIB e desenvolver políticas sociais mais inclusivas e abrangentes, com base no objetivo genérico de crescimento econômico com distribuição de renda.

A segunda premissa é o grande potencial de recursos energéticos a ser explorado na região, o que garante que o aumento da oferta da capacidade instalada pode se dar com base nos próprios recursos nacionais. Esse fato é evidenciado pelo histórico superávit energético que a região apresenta.

Em terceiro lugar, Costa (2010) afirma haver um forte potencial de complementaridade entre os países da região, tanto pelo lado da oferta de recursos energéticos, quanto pelo lado da demanda de energia. Neste aspecto pode-se destacar o papel do Brasil como agente catalisador deste processo, o que ocorre em função de suas dimensões continentais, demográficas, econômicas e do próprio setor energético do Brasil.

A quarta e última premissa que justifica e reforça o processo de integração no setor energético são as profundas reformas do setor, ocorridas nos anos 90 nos países da América do Sul. Essas reformas foram promovidas em função da falência do modelo assentado no investimento público.

A viabilidade de um processo de integração exige um equilíbrio estável entre a liberdade (autonomia) das partes, e o controle (ou cooperação) do todo. Se há vantagens a ser auferidas pelas partes que compõem a integração, há igualmente limites que permitem a realização dessas vantagens. Dessa contradição resulta a problemática central da integração, que é a distribuição dos benefícios produzidos. Segundo Ghirardi (2008), a proposta de

integração terá êxito na medida em que cada uma das partes sintá-se razoavelmente satisfeita com as vantagens que obtém, a troco dos sacrifícios que se impõe.

3 O BRASIL NO CONTEXTO ENERGÉTICO: O CASO DA PETROBRAS

O capítulo procura fazer um estudo da Petrobras como instrumento de integração energética na América do Sul. São apresentadas considerações sobre a história e atuação da Petrobras, bem como seu desempenho no Brasil e o foco de atuação no continente sul-americano, principalmente com o advento do pré-sal. O objetivo é mostrar a Petrobras como um instrumento da política externa brasileira voltada para a integração regional.

O petróleo é um dos recursos mais fundamentais do sistema capitalista, emprestando às grandes corporações do ramo, mais peso e influência do que a muitos Estados nacionais do mundo. A produção de petróleo é, atualmente, motivo de intensas disputas internacionais. A quase totalidade dos Estados nacionais guarda algum grau de dependência em relação ao petróleo, carvão mineral e gás natural, ou em função da dependência de sua exportação para gerar riqueza econômica, ou porque são países altamente consumidores dos importados (HAGE, 2010, p. 128).

A partir do fim da Segunda-Guerra Mundial, sete grandes empresas petrolíferas passaram a dominar o mercado internacional, ditando suas regras, e reproduzindo o novo quadro de poder, com a consolidação dos Estados Unidos como principal ator global. São elas: Standard Oil of New Jersey, Standard Oil Company of New York, Standard Oil of California, Gulf Oil, Texaco, Real Dutch Shell, Anglo-Persian Oil Company, que ficaram conhecidas como “Seven Sisters”, e dominaram o mercado de petrolífero internacional até os anos 1960.

Entretanto, movimentos nacionalistas no período, voltados para a descolonização na África, no Oriente Médio, e no Mundo Árabe, provocaram mudanças significativas na geopolítica mundial, desarticulando a posição privilegiada das companhias citadas. A Conferência de Bagdá, em 1960, deu origem a OPEP (Organização dos Países Exportadores de Petróleo), tendo como países fundadores, Irã, Iraque, Kuwait, Arábia Saudita e Venezuela. Posteriormente, ingressaram na organização Qatar, Indonésia (saiu em 2009), Líbia, Emirados Árabes, Argélia, Nigéria, Equador (suspensão em 1992), Angola e Gabão (entre 1974 e 1994) (MACHADO & REIS, 2011, p. 363). A OPEP passou gradualmente a controlar o mercado de petróleo, com potencial de influenciar a regulação da produção e do preço do barril de petróleo, diminuindo assim, a influência das “Seven Sisters”, que até 1960 determinavam os preços do petróleo.

Após cinco décadas de adaptações às transformações geopolíticas, das “Seven Sisters” originais, permaneceram aquelas que são consideradas suas descendentes, as quatro “Super Majors” British Petroleum, Chevron, ExxoMobil e Royal Dutch Shell. Elas atuam fortemente em todos os continentes e ramos da indústria do petróleo. Entretanto, este grupo passou a dividir o cenário mundial do petróleo com outras empresas estatais, em sua maioria vindas de países em desenvolvimento. Elas ficaram conhecidas como as “New Seven Sisters”, e são elas: Saudi Aramco (Arábia Saudita), Gazprom (Rússia), CNPC (China), NIOC (Iran), PDVSA (Venezuela), Petrobras (Brasil) e Petronas (Malásia) (MACHADO & REIS, 2011, p.363). O elemento-chave dessas empresas é o Estado, que desempenha papel de indutor do crescimento. No caso brasileiro, o objetivo não foi apenas a expansão individual de empresas do setor, mas sim a expansão do Estado como um todo.

Essas companhias nacionais de Petróleo (NOCs – National Oil Companies) passaram a desempenhar um papel importante no mercado global de energia. Já na segunda metade da década de 2000, elas detinham aproximadamente 65% das reservas mundiais de petróleo e gás, e produziam cerca de 57% do petróleo mundial, sendo ainda responsáveis por 38% da produção de gás (MACHADO & REIS, 2011, p. 364).

Por outro lado, as IOCs (International Oil Companies) procuraram expandir suas atividades em todo o mundo através de fusões e aquisições, e sustentam sua competitividade através da venda de produtos de maior valor agregado, como gasolina, diesel, e principalmente petroquímicos (HOYOS, 2007). A estimativa de alguns autores para os próximos 40 anos é de que as NOCs se tornem responsáveis por 90% das reservas mundiais.

Ainda que a instabilidade do Oriente Médio e do Mundo Árabe seja uma constante, verificada nos recentes eventos ocorridos no ano de 2011, os quais ficaram conhecidos como a “Primavera Árabe”, na crescente tensão entre o Irã e os EUA, e no histórico interesse imperialista norte-americano nessa região, o cenário atual apresenta uma novidade: o crescimento econômico dos países de industrialização tardia, e a conseqüente participação de suas empresas estatais de petróleo nos negócios regionais e globais (MACHADO & REIS, 2011, p.364).

Nesse contexto, a brasileira Petrobras integra um seleto grupo de global players, comandando o ramo de petróleo e gás não apenas no Brasil, mas na América Latina como um todo. Esse desempenho da empresa parece cada vez mais estar associado ao desempenho da

economia brasileira. A questão do pré-sal, com as descobertas de novos poços de petróleo e gás natural a partir de 2007, no território brasileiro marítimo, é uma das principais responsáveis pela nova dinâmica econômica doméstica, regional e global.

A partir da década de 1990, conforme os registros do Banco Central do Brasil (2007), criaram-se condições macroeconômicas que empurraram muitas empresas para atuar produtivamente no exterior, ocorrendo um importante incremento da internacionalização de empresas brasileiras. Isso foi um resultado da política econômica adotada, que combina abertura econômica, acirrando a concorrência interna, com a elevação da carga tributária e a prática sistemática de juros reais elevados.

A Petrobras é, ao mesmo tempo, a empresa brasileira que mais avançou nesse processo de internacionalização e a que mais tem participado do processo de integração da América do Sul, não apenas em nível de comércio de petróleo, gás e derivados, mas também na internacionalização produtiva, que significa investimento direto no exterior. No caso da empresa, sendo ela estatal, ainda que de economia mista, há ainda razões de Estado na motivação das suas decisões, considerando o significado estratégico que a integração sul-americana passou a assumir na diplomacia brasileira (SOUZA, 2010, p.3). O foco da internacionalização da Petrobras é a América do Sul, como veremos a seguir. A seção seguinte faz uma análise histórica da Petrobras, desde sua criação, até as atividades mais recentes.

3.1 Petrobras

A Petrobras é uma sociedade anônima de capital aberto, cujo acionista majoritário é o Governo do Brasil, e atua como uma empresa de energia nos seguintes setores: exploração e produção, refino, comercialização e transporte de óleo e gás natural, petroquímica, distribuição de derivados, energia elétrica, biocombustíveis e outras fontes renováveis de energia¹⁰. O Estado brasileiro detém a maioria absoluta das ações ordinárias, que dão direito de voto nas decisões da empresa, e é o presidente da República o responsável pela nomeação dos seus principais dirigentes.

¹⁰ Petrobras (www.petrobras.com.br)

A empresa desenvolve atividades por meio de unidades, empresas subsidiárias e representações comerciais e financeiras em 28 países, empregando mais de 80.000 pessoas. Sua maior área de influência é o continente americano, com atuações em 13 países. Na América do Sul a Petrobras atua em 10 países, incluindo o Brasil (MACHADO & REIS, 2011, p. 367).

Líder do setor petrolífero brasileiro, ocupa a 5ª posição no ranking mundial de empresas de energia (PFC Energy, 2012). Segundo dados da Petrobras de 2011, a produção diária chegou a 2.621.000 barris, sendo 452.000 barris de gás natural. A produção de empresa se divide em 125 plataformas de produção, sendo 77 fixas e 48 flutuantes. Além disso, ela detém o controle de 15 refinarias, algumas em parceria com empresas de outros países da América do Sul, como a PDVSA, venezuelana. Essas refinarias rendem o equivalente a 2.044.000 de barris de derivados por dia¹¹. A empresa conta também com cerca de 30.000 quilômetros de dutos

O fim da Segunda Guerra Mundial marcou uma forte disputa entre os defensores da entrada de empresas estrangeiras para explorar o petróleo e os nacionalistas, contrários à presença de multinacionais no setor. Essa disputa ficou famosa pela frase “O Petróleo é Nosso”, utilizada nas campanhas em defesa da criação de uma estatal encarregada da prospecção, exploração e refino. O resultado disso foi a criação, em 1938, do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), pelo então Presidente Getúlio Vargas, o que aumentou o controle estatal sobre as atividades do setor.

Anos mais tarde, Getúlio Vargas sancionou, em 3 de outubro de 1953, a Lei 2.004, criando a Petróleos Brasileiros S.A. (Petrobras), com a missão de prospectar e extrair petróleo em território nacional. A empresa era o instrumento do Estado brasileiro, para o exercício desse monopólio, tendo este sido estendido às atividades de exportação e importação de hidrocarbonetos, em 1963 (FUSER, 2007). Posteriormente, as atividades da empresa ampliaram-se para o refino e para a distribuição do produto, avançando mais recentemente para os setores de energia e gás, e engajando-se mais ativamente na esfera internacional.

A criação da Petrobrás foi também uma questão de soberania e segurança nacional, além de buscar criar uma identidade própria nação brasileira. O ambiente nacional estava impregnado de discussões voltadas ao nacionalismo, à defesa nacional, e à necessidade de

¹¹ Derivados são os produtos gerados a partir do refino do petróleo, como querosene, óleo diesel, parafinas, entre outros.

desenvolvimento e industrialização do país (PENNA, 2005). A industrialização demandava uma quantidade crescente de energia. Garantir o controle de fontes energéticas e da capacidade de geri-las, de acordo com os interesses da nação, dava ao país um poder de negociação e de garantia de soberania do Estado. Com a empresa, o governo tornava concreta a ideia de que o setor era estratégico e de utilidade pública.

O interesse público no petróleo surgiu já durante a Primeira Guerra Mundial, com o debate sobre as consequências econômicas e militares que uma escassez de combustível traria em tempo de guerra. Nesse contexto, as Forças Armadas desempenharam um papel decisivo no estabelecimento do monopólio do petróleo e na criação da Petrobras. (MUNTADA, 2008, p. 36). O argumento era de que o Brasil deveria possuir pelo menos uma indústria de refino, por motivos de ordem militar, econômica e estratégica, com o objetivo de evitar que as companhias estrangeiras participassem de qualquer etapa do setor. Segundo Hage (2010, p.129), a segurança energética é a condição que os Estados tem para não sofrer reveses políticos e econômicos por falta grave de insumos energéticos, como petróleo ou gás natural.

A constante busca por inovações por meio de pesquisa e o desenvolvimento marcam a trajetória da empresa, o que se verifica já em 1957, com a criação do Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo (CENAP). Ele passou por um processo de reestruturação em 1963, tornando-se o CENPES (Centro de Pesquisas e Desenvolvimento). A Petrobras investira até então US\$ 80 mil em pesquisas, US\$ 10 milhões em unidades-piloto e cerca de US\$ 110 mil em equipamentos de laboratório (MOURA, 2003, p.126).

A estrutura do CENPES permaneceu dispersa até o ano de 1973, quando suas unidades foram centralizadas em um terreno da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), lugar em que foram iniciadas as pesquisas para exploração de petróleo offshore (no mar), e onde se situa a maior parte das reservas brasileiras. A aplicação dessas pesquisas a águas profundas veio a constituir competências centrais da empresa, que se tornaram fundamentais para sua ação internacional em países cujas reservas de petróleo têm características geológicas semelhantes às brasileiras (FURTADO & MULLER, 1995).

Anos depois da criação do CENPES, surgiram outras subsidiárias da Petrobras: a Petrobras Química S.A. (Petroquisa), em 1967, e a Petrobras Fertilizantes S.A (Petrofértil), em 1973. Constituiu-se assim a holding Petrobras, mantendo o monopólio na área de prospecção e

refino de petróleo, tendo suas subsidiárias (Braspetro, Petroquisa e Petrofértil) atuando em áreas específicas (COSTA & PESSALI, 2009, p. 12).

Segundo Costa e Pessali (2009, p.13), a crise do petróleo de 1973 gerou duas fontes de pressão para o setor no Brasil: uma foi a busca de combustíveis alternativos, que tomou corpo principalmente no Programa Nacional do Alcool (Proálcool), lançado pelo governo brasileiro em 1975; a outra foi a intensificação da busca por novos poços de petróleo. A descoberta do campo de Garoupa no litoral do Rio de Janeiro, em novembro de 1974, abriu uma nova fase na exploração e produção de petróleo no Brasil, a qual exigiu o desenvolvimento de novas tecnologias em função das condições específicas dos locais a serem explorados.

Um exemplo do esforço foi a criação do Programa de Desenvolvimento Tecnológico de Sistemas de Produção em Águas Profundas (PROCAP), em 1986, sob responsabilidade do CENPES, cujo objetivo era melhorar a competência técnica da empresa na produção de petróleo e gás natural em águas com profundidade de até 1000 metros (PETROBRAS, 2009).

A década de 1980 foi marcada por significativos avanços para a Petrobras, tanto na questão de exploração de petróleo em alto mar como no refino e distribuição. Comparando os gastos de importação de óleo e derivados de 1981, que chegaram a cerca de US\$ 10 bilhões, com os números de 1989, que foram de US\$ 3 bilhões (COSTA & PESSALI, 2009, p. 13), percebemos uma queda significativa do volume importado. Tal queda pode ser justificada tanto pelos novos campos descobertos, quanto pelos maiores investimentos em questão de exploração e produção interna, que diminuiriam a dependência externa de petróleo e derivados.

Uma transformação na história da empresa tem espaço na década de 1990, com a extinção do monopólio e a privatização de diversas empresas ligadas à Petrobras, incluindo suas refinarias. Tal mudança na estrutura acionária da empresa deixou dois terços das ações em mãos de capitais privados, e levou a empresa a negociar 40% de suas ações na bolsa de Nova York. O governo brasileiro, porém, continuou mantendo 56% do capital. A eleição do Presidente Fernando Collor de Melo, em 1990, trouxe a instituição do Programa Nacional de Desestatização, que afetou a Petrobras com a privatização de algumas subsidiárias, atingindo alguns setores, como o petroquímico. Além disso, levou à extinção do Conselho Nacional do Petróleo. (COSTA & PESSALI, 2009, p. 14).

O governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) introduziu outras mudanças relevantes para a Petrobras, principalmente com a criação da “Lei do Petróleo”, em 1997, que

abriu o mercado brasileiro à competição externa. A lei encerrou o monopólio, mantendo-o apenas sobre os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e limitou a participação da União no capital da Petrobras em 50% mais uma das ações com direito a voto, o que na prática forçava a venda de parte desse capital em curto prazo. (COSTA & PESSALI, 2009, p. 14).

Além disso, a Lei também foi responsável pela criação de dois novos agentes no setor: o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), órgão de assessoria e consultoria da Presidência da República, e a Agência Nacional do Petróleo (ANP), órgão regulador da indústria do petróleo, que define diretrizes para a participação o setor privado na pesquisa, exploração, refino, exportação e importação de petróleo e derivados.

Entretanto, as mudanças não prejudicaram a continuidade dos investimentos da empresa, pois já em 1999 ela formalizou o Plano Estratégico do Sistema Petrobras, que estabelece cinco grandes áreas de negócios: exploração e produção; abastecimento (englobando refino, transporte e comercialização); distribuição; energia e gás natural; e petroquímica. Além disso, em relação à questão tecnológica, as mudanças institucionais aceleraram programas como o PROCAP 2000.

Esse cenário foi um resultado da pressão estabelecida pela concorrência externa, para que a empresa começasse a explorar os campos descobertos antes da entrada das concorrentes na disputa. O objetivo da lei era atrair novos concorrentes para o setor, trazendo como consequência a redução da participação da Petrobras no mercado nacional de insumos energéticos. Com esse cenário, a alternativa de crescimento encontrada pela empresa foi a de aumentar sua participação em mercados internacionais (CARRINHO & LARA, 2005, p.2).

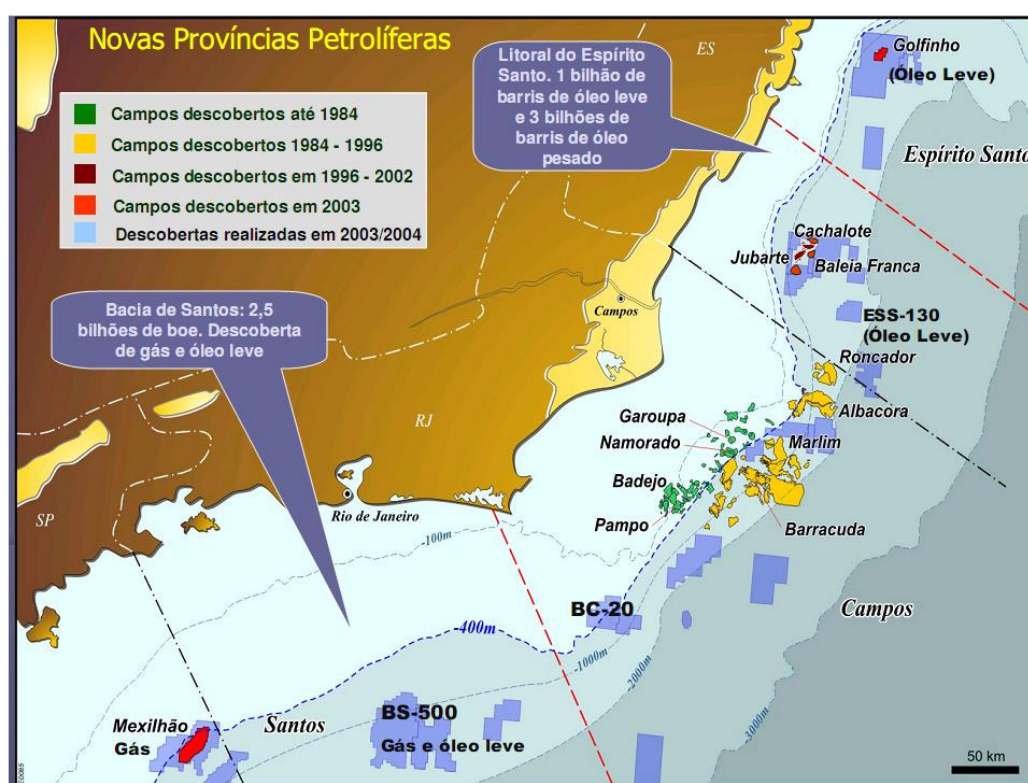
A década de 2000 traz a ideia de a Petrobras se tornar uma empresa integrada de energia, com a expansão das atividades petrolíferas, e expansão da exploração de gás e de fontes renováveis de energia, com destaque para o biodiesel (PETROBRAS, 2004). Segundo Costa e Pessali (2009, p.15), a percepção de não dependência de uma única fonte esgotável e a consequente busca de novas formas de produção de energia capazes de atender a demandas de sustentabilidade ambiental devem se consolidar nas estratégias da Petrobras para o futuro próximo.

No exterior, a Petrobras atuava predominantemente na exploração e produção, e passou, recentemente a atuar também na área de downstream, que é a área de negócio voltada

ao refino, distribuição e venda de produtos petrolíferos, abrangendo, assim, desde as áreas de produção até o produto final (MACHADO & REIS, 2011, p. 367).

No Mapa 3 podemos ver as principais descobertas realizadas pela Petrobras até o ano de 2004 no Brasil, localizadas na Bacia de Campos. Essas descobertas se ampliaram em grande escala a partir da década de 2000, com os avanços da empresa tanto em termos tecnológicos, como com o know-how adquirido com a expansão da Petrobras para outros mercados.

Mapa 3 – Campos Descobertos pela Petrobras até 2004



Fonte: Petrobras (www.petrobras.com.br)

Os avanços na década de 2000 levaram o país ao alcance da chamada autossuficiência de petróleo, em 21 de abril de 2006, ao ser acionada a plataforma P-50, no Campo de Albacora Leste, na Bacia de Campos. Na prática, essa autossuficiência ainda é relativa, em função de que não se produz o suficiente para o consumo brasileiro, ainda que esse potencial exista. Entretanto, essa posição da empresa experimentou um salto qualitativo quando, em 8 de novembro de 2007, o seu Presidente, José Sérgio Gabrielli, anunciou a descoberta de novas reservas de petróleo e gás no campo de Tupi, na bacia de Santos. Comprovou-se ali a

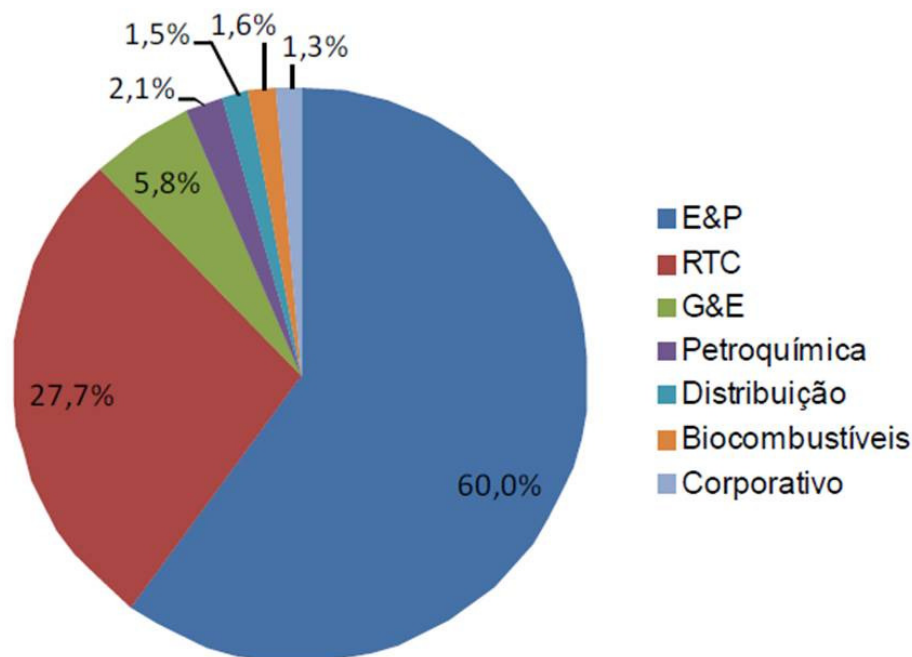
existência de reserva recuperável de 5 a 8 bilhões de barris de petróleo de boa qualidade (PETROBRAS, 2007b). A descoberta é resultado de um importante avanço tecnológico da Petrobras, que permitiu a prospecção numa profundidade entre 5 e 7 mil metros a partir da superfície do mar, e que se situa abaixo de uma camada de sal de cerca de 2 mil metros de espessura, por isso chamada de pré-sal.

Segundo Clemente e Amaral (2007), considerando as reservas de petróleo e gás, as novas descobertas promoveram o Brasil do 24º para o 9º lugar na lista dos países com maiores reservas mundiais, passando a Petrobras a ocupar também a 9ª posição na lista das maiores empresas petrolíferas do mundo já naquele ano. A descoberta do pré-sal coloca a empresa em condição de exportadora líquida de petróleo, fato que levou o Presidente Lula a declarar que o Brasil poderia, no futuro, ingressar na OPEP.

Segundo Isabella Muntada (2008, p. 31), entre as estatais brasileiras, a trajetória da Petrobras é o melhor exemplo daquela que soube mobilizar recursos para implementar, a longo prazo, uma política direcionada à autonomia e crescimento das atividades. A posição política da empresa foi emblemática para a sociedade, que aprovava o dispêndio com a sua criação, determinando, assim, uma identidade com a empresa, e orgulho por seu crescimento e inserção internacional. Entretanto, a autonomia de uma empresa estatal é relativa, pois exige um pacto permanente de cooperação com as políticas governamentais.

Atualmente, a Petrobras é umas das maiores empresas de energia do mundo, tendo reconhecimento e atuação nos cinco continentes. O Plano de Negócios da Petrobras 2012-2016 prevê investimentos de US\$236,5 bilhões para o período, divididos conforme o Gráfico 3 em: Exploração e Produção (E&P), Refino, Transporte e Comercialização (RTC), Gás e Energia (G&E), Petroquímica, Distribuição, Biocombustíveis, Corporativo. Como as principais atividades desempenhadas nos países da América do Sul estão voltadas para exploração e produção, pode se esperar um grande volume de investimentos na região por parte da Petrobras nos próximos anos.

Gráfico 3: Plano de Negócios 2012-2016 (236,5 bilhões)



Fonte: Petrobras (www.petrobras.com.br) - Plano de Negócio 2012-2016, 2012, p. 3

3.1.1 Atuação no Mercado Internacional: o foco na America do Sul

Segundo Costa e Pessali (2009, p.16), já na década de 1960 dois eventos de grande relevância expuseram a Petrobras aos mercados internacionais. O primeiro deles, após muitas frustrações na busca por petróleo em solo firme, a empresa começa a fazer perfurações no mar em Sergipe e no Pará, o que exigiu a importação de equipamentos e a contratação de empresas estrangeiras com know-how de exploração marítima. Alguns anos depois, em 1963, o governo federal atribuiu à Petrobras o monopólio da importação do petróleo, o que levou a empresa a operar internacionalmente com os negócios de aquisição de petróleo no mercado mundial, construindo maior conhecimento dos mercados globais.

Na década de 1970, a experiência do “milagre econômico” e da consequente expansão das atividades industriais e altas taxas de crescimento econômico, levou a um aumento significativo da demanda por petróleo no país, incentivando ainda mais a expansão internacional da Petrobras. A empresa iniciou, então, a prospecção de petróleo fora do País,

prestando basicamente serviços de perfuração de poços. Para cuidar dos negócios internacionais, a empresa criou, em 1972, a subsidiária Braspetro, seu então braço internacional, que em 2002 foi incorporada a sua estrutura. A década de 1970 foi um período de grande atividade da companhia fora do País. A Colômbia foi o primeiro país em que a Petrobras, em associação com uma empresa local, começou a operar fora do Brasil, ainda em 1972 (SOUZA, 2010, p. 13). Na mesma década passou a operar no Oriente Médio, no Iraque e no Irã e no norte da África, com o objetivo de adquirir know-how e ampliar seus negócios.

No ano seguinte, 1973, ocorreu o primeiro grande choque do petróleo, quando a OPEP reduziu drasticamente a oferta do produto, forçando a elevação dos preços. A resposta brasileira ao choque se deu por meio da tentativa de expandir a oferta interna do produto através da quebra do monopólio de exploração, além de passar a produzir um combustível alternativo, o álcool. Outro mecanismo para superar a crise foi buscar petróleo em campos internacionais, por meio da Petrobras.

Com o objetivo de ampliar seus negócios no exterior, a Petrobras criou, em 1976, duas subsidiárias: a Petrobras Comércio Internacional S.A (Interbras) e a Braspetro Oil Services (Brasoil). Elas ficariam encarregadas das atividades de exportação e importação de bens e serviços, auxiliando a Baspetro nas atividades internacionais. A partir de meados dos anos 1980, a Petrobras concentrou suas atividades na América do Sul, principalmente na Colômbia (1985), no Equador (1987) e na Argentina (1989).

A preocupação da Petrobras em crescer externamente levou a uma grande expansão dos negócios internacionais na década de 1990, principalmente a partir de 1994, momento em que se intensificou o processo de integração econômica dentro do MERCOSUL e os acordos de cooperação com a Bolívia e com o Chile. A decisão foi, então, a de direcionar sua expansão para a América do Sul, em todos os segmentos de atividades, buscando aproveitar a proximidade do mercado brasileiro e as vantagens dos acordos comerciais existentes (MACHADO & REIS, 2011, p.366). Já em 1996, passou então a explorar jazidas de gás na Bolívia.

A Lei do Petróleo, de 1997, que marcou a quebra do domínio público sobre o Petróleo, abrindo o mercado para a concorrência externa, é considerada fator determinante para a intensificação da internacionalização da Petrobras. Entretanto, alguns autores afirmam que não se pode diagnosticar com precisão tal afirmação, em função de que a empresa buscou disputar

os leilões para a pesquisa e produção de petróleo dentro do país, sendo bem sucedida na disputa. Nos cinco primeiros leilões realizados, a empresa ganhou 77% dos blocos disputados, sendo que apenas 23% couberam a empresas brasileiras e estrangeiras em sociedade com a própria Petrobras. (LIMA, 2007, p.3). Portanto, a empresa não se fortaleceu apenas no cenário externo, como também no interno. O que se verifica é que após 10 anos da quebra do domínio público sobre o petróleo, a empresa seguia em 2007 controlando 90% do total das reservas descobertas (MARINGONI, 2007).

Em relação à forma de internacionalização da Petrobras, a autora Fernanda Cecília Ferreira Ribeiro (2007), afirma que ela não ocorre de forma gradual, e sim é marcada por uma descontinuidade nos modos de entrada. Isso significa que a empresa atua onde há possibilidade de exploração de reservas, independente da proximidade cultural com o país. Como exemplo, temos a inserção da empresa nos mercados da África e do Golfo do México, que ocorreu devido a tentativa de aproveitar sua vantagem em termos de propriedade de tecnologias em exploração de petróleo em águas profundas.

Entretanto, segundo Ribeiro (2007), o mesmo não se aplica ao Cone Sul, onde o petróleo não se localiza em águas profundas, e a empresa explora outras atividades energéticas além das petrolíferas, predominando as vantagens de localização. Além disso, sendo uma empresa estatal, ela não se move, predominantemente, pelo critério da busca do lucro, mas, sim, por decisão de seu acionista majoritário, ou seja, o Estado brasileiro (SOUZA, 2010, p.20). Portanto, além das vantagens de proximidade física, verificamos que a América do Sul é o ambiente prioritário de atuação da política energética brasileira, e esse fator é determinante na estratégia de internacionalização da Petrobras, a qual implementa essa política governamental.

Na América do Sul, as estratégias de atuação abrangem o posicionamento vantajoso em áreas-foco do subcontinente, e a atuação seletiva, como operadora ou em parceria, para a exploração e produção de petróleo em águas profundas e ultraprofundas. Segundo Alem e Cavalcanti (2005, p.53), a Petrobras conduz na América do Sul o processo de integração energética regional como uma das metas de sua estratégia. Esse objetivo faz parte da própria “Visão” da empresa projetada para o futuro: “A Petrobras será uma empresa integrada de energia com forte presença internacional, sobretudo na América Latina, atuando com foco na rentabilidade e na responsabilidade social e ambiental” (PETROBRAS, 2007a).

Tal definição estratégica expressa a importância que a América do Sul já representa na atuação internacional da empresa. Já em 2007, das reservas provadas internacionais pertencentes à Petrobras, que correspondiam a um total de 1.270 milhões de barris de petróleo, 75% se encontravam na Bolívia, Argentina, Peru, Venezuela, Equador e Colômbia. Em relação à produção, no mesmo ano, 96% dos 243 mil barris de petróleo por dia produzidos no exterior pela companhia, se concentravam na Argentina, Bolívia, Venezuela, Colômbia, Peru e Equador (PETROBRAS, 2007b, p.34). Além disso, a aquisição da empresa argentina Perez Companc trouxe para a Petrobras a liderança no setor na América Latina.

As últimas duas décadas foram marcadas por parcerias com grandes empresas do ramo petrolífero para exploração e produção de petróleo e gás natural. Destaca-se aqui, entre as principais atividades no período para a América do Sul, a descoberta do campo petrolífero de Guando, na Colômbia, a qual foi uma das maiores descobertas nos últimos anos, e dos grandes campos de gás natural de San Alberto e San Antonio, no sul da Bolívia. Além disso, a construção do gasoduto Bolívia-Brasil pela empresa, foi um importante instrumento para integração energética regional. Outra experiência integracionista ocorreu com o início da construção da Refinaria Abreu e Lima, no ano de 2007, em Recife (PE), em parceria com a Petróleos da Venezuela S.A. (PDVSA).

Uma das principais parcerias da Petrobras é com a PDVSA, da Venezuela, país onde o petróleo é a principal ferramenta para as negociações da política externa do com os demais países da América do Sul, e com os outros continentes. As alianças iniciaram a em 2005, com reuniões entre Lula e Chávez, então presidentes brasileiro e venezuelano, respectivamente. O objetivo era firmar uma integração energética bilateral entre os países, e os elementos mais importantes para esta união seriam as suas estatais energéticas, PDVSA e Petrobras, cujo objetivo conjunto seria atividades relativas ao setor dos hidrocarbonetos, inclusive no âmbito da expansão da infraestrutura (FLORES e LEITE, 2007).

Segundo Brotherhood (2009, p. 6), o objetivo da Venezuela com estes acordos energéticos, como peça fundamental para a integração sul-americana, é uma forma de, gradativamente, sair da dependência dos Estados Unidos. Assim, foram traçadas novas estratégias para a venda do gás natural, do petróleo e de seus derivados para os países da América do Sul, tendo no Brasil um forte aliado, para as suas políticas de integração e fortalecimento.

A atuação da Petrobras na região depende diretamente da política governamental para a região, em relação à integração econômica. Segundo Ribeiro (2007), a entrada da empresa nos países do Cone Sul no final da década de 1990 e início da década de 2000 embasa essa afirmação, em função de que foi justamente o período em que a questão da integração regional passou a assumir significado estratégico na política externa brasileira. Nesse contexto, a integração energética passou a se constituir num dos principais instrumentos desse processo integracionista.

3.1.2 Desafios à Integração Energética: o caso da crise da nacionalização de hidrocarbonetos na Bolívia

As relações entre Brasil e Bolívia remontam de muitos anos, oscilando entre acordos e conflitos. A discussão referente a assuntos de petróleo, gás, e formas de exploração destes, que pudessem beneficiar ambos os países, veio na década de 1950. Para isso, foram criados os Acordos de Roboré, em 1958, sendo feita pela Bolívia somente a exigência de que apenas empresas brasileiras fizessem tal exploração. Segundo Ramon Casas Vilarino (2006), para o governo boliviano, a aproximação com o Brasil era necessária para evitar que outros vizinhos usurpassem ainda mais a soberania boliviana.

A parceria entre Brasil e Bolívia buscava integrar mais os dois Estados. O Brasil tinha um grande interesse em explorar os recursos bolivianos e utilizá-los para seu desenvolvimento e a Bolívia queria segurança contra possíveis intervenções estrangeiras, já que o país não tinha capacidade de garantir a sua soberania, e buscava auxílio de um país que não oferecesse risco em potencial para a sua autonomia. Era o começo de uma parceria energética que perduraria até o século XXI. (VILARINO, 2006).

Os acordos dividiam a área de exploração entre a boliviana Yacimientos Petroliferos Fiscales Bolivianos (YPFB) e a Petrobras. O Brasil se responsabilizaria por construir a infraestrutura para a exploração e transporte dos hidrocarbonetos, e para tanto o Brasil receberia petróleo cru e gás como pagamento (PIMENTEL, 2010).

Nos anos 1990, a Petrobras descobriu enormes reservas de gás natural na Bolívia, que totalizavam cerca de 10 vezes o total conhecido até aquela data. A descoberta gerou expectativas acerca do desenvolvimento do país, com geração de empregos e recursos para o governo. Entretanto, os recursos naturais do país foram controlados grandes empresas

transnacionais: Petrobras, Repsol, BP e Enron. A estatal YPFB foi privatizada e suas refinarias e gasodutos passaram para o controle dos estrangeiros (IBASE, 2006, p.24).

A indústria do gás trouxe, em certa medida, benefícios à Bolívia, principalmente pelo aumento das receitas do Estado. Entretanto, essa prosperidade não se traduziu em benefícios para toda a população de forma equilibrada. A luta pelo gás se tornou o centro de uma série de disputas no país, gerando o questionamento sobre os reais objetivos dos processos de integração (IBASE, 2006, p.24)

No ano de 1996, a Petrobras estabeleceu um acordo com a Bolívia para a implantação de instalações da empresa no país, a fim de extrair e processar os hidrocarbonetos que vinham das grandes reservas de gás existentes na Bolívia. Quase 10 anos mais tarde, em 2005, é eleito Presidente da Bolívia Evo Morales, após três anos de grande instabilidade e conflitos.

O novo presidente foi um dos principais defensores da nova Lei de Hidrocarbonetos, que aumentou os impostos e royalties sobre o gás para 50%, já no primeiro semestre de 2006. Ele iniciou um processo de nacionalização das reservas de gás bolivianas, com o Decreto 28.701, gerando grande debate, no cenário interno e externo. Várias empresas multinacionais foram nacionalizadas, entre elas a Petrobras, a qual foi a única do setor a não entrar com processo judicial contra o governo boliviano. Entretanto, ela buscou negociar novos contratos.

Segundo Cepik e Carra (2006), devido ao grande volume de investimentos e ao grau de envolvimento da empresa no país, a Petrobras foi a que sofreu as maiores consequências do referido decreto. A empresa havia investido cerca de US\$ 1,5 bilhão em negócios variados, e sozinha representava 18% do PIB boliviano. Entretanto, o governo boliviano não expropriou todos os bens da Petrobras, mas aumentou sua participação acionária o suficiente para ter o controle acionário, se tornando sócia de boliviana YPFB, na mesma proporção que é sócia da PDVSA venezuelana.

No Brasil, as reações ao fato foram diversas. A mídia e a oposição exigiam do governo uma reação dura, e a defesa dos interesses brasileiros, enquanto o governo mantinha sua posição conciliadora nas negociações com o governo boliviano. A resposta brasileira é mais complexa do que se imagina, envolvendo questões de ordem técnica e política. De um lado, a Bolívia dependia do Brasil como mercado consumidor, pois este absorveu 60% de sua produção em 2005, rendendo cerca de US\$ 800 milhões em impostos para o governo boliviano. De outro lado, o Brasil não podia abrir mão do gás natural boliviano, não havendo uma alternativa para a importação do gás (CEPIK & CARRA, 2006, p.10).

A nacionalização dos hidrocarbonetos na Bolívia expõe duas importantes situações: a primeira delas é de que a Petrobras, como uma empresa estatal, está atrelada essencialmente aos interesses governamentais, que nem sempre coincidem com o objetivo de maior lucratividade. Isso significa que as ações da Petrobras dependem, majoritariamente, dos objetivos do governo brasileiro. A segunda situação se refere aos interesses estratégicos do Brasil com relação à integração da América do Sul, a qual se tornou, nos últimos anos, um dos principais objetivos da política externa brasileira. Isso se mostra claro com a postura brasileira em relação à situação com a Bolívia, em que o país procura não comprometer as relações com o país, contrariando a opinião pública e a mídia.

3.1.3 Pré-Sal

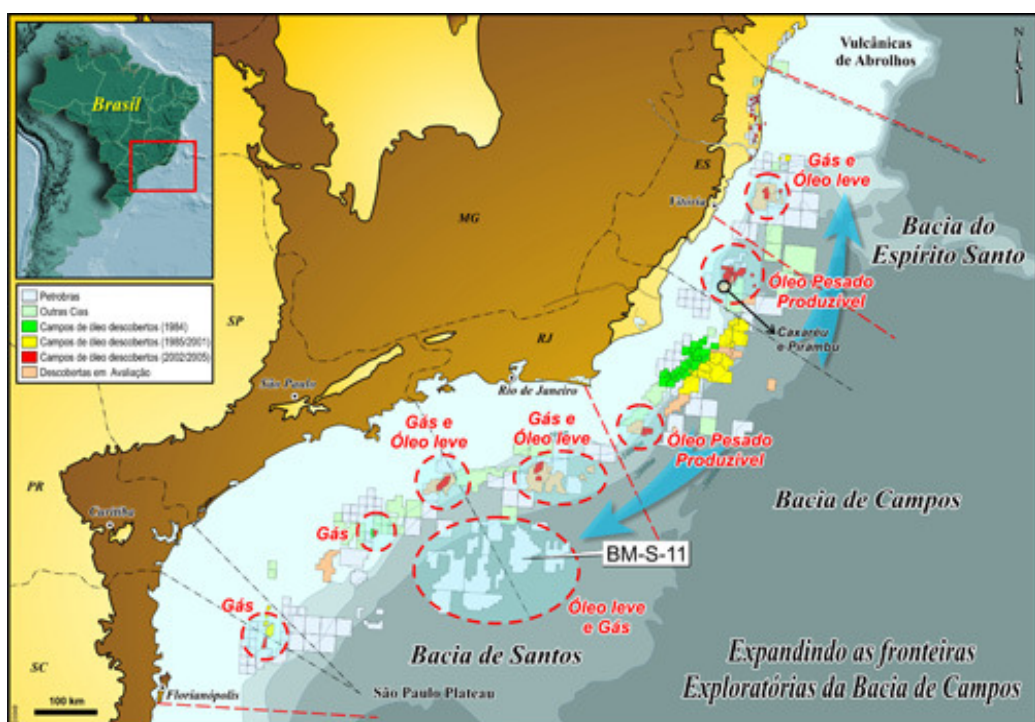
A descoberta de petróleo na camada pré-sal, que se estende a cerca de 300 quilômetros, do litoral de Santa Catarina até o norte do Espírito Santo (conforme mostra o Mapa 3), no ano de 2007, é um marco para o Brasil, que pode chegar a ser um dos maiores exportadores de petróleo do mundo, e alcançar um novo patamar econômico, social e tecnológico. As reservas conhecidas dessa camada, a 7 mil metros abaixo do nível do mar, levaram, desde o início da produção, em 2008, à marca de 100 milhões de barris de petróleo produzidos. Diariamente são mais de 200 mil barris, nas bacias de Santos e de Campos. A estimativa da Petrobras é alcançar, em 2017, 1 milhão de barris por dia¹².

O pré-sal é, hoje, uma realidade, que levou o Brasil a uma posição estratégica frente à grande demanda de energia mundial das próximas décadas. Para a descoberta das reservas e para a operação com eficiência em águas ultraprofundas, a Petrobras desenvolveu tecnologia própria, e atuou em parceria com universidades e centros de pesquisa. Por essa razão, os investimentos na área do pré-sal se ampliam cada vez mais e, segundo o Plano de Negócios 2012-2016 da Petrobras, chegarão a US\$ 69,6 bilhões até 2016.

No Mapa 3 é possível identificar a região aproximada em que se encontram as reservas da camada pré-sal. É interessante verificar que existem tipos diferentes de óleo extraído. A Petrobras desenvolve tecnologia própria para processar o petróleo nacional, que tem como característica ser mais pesado. O resultado é a obtenção de um percentual maior de produtos nobres, diminuindo a dependência de importação e aumentando a rentabilidade.

¹² Dados da Petrobras, 2012.

Mapa 4: Camada Pré-Sal



Fonte: Setorial News Energia, 2008

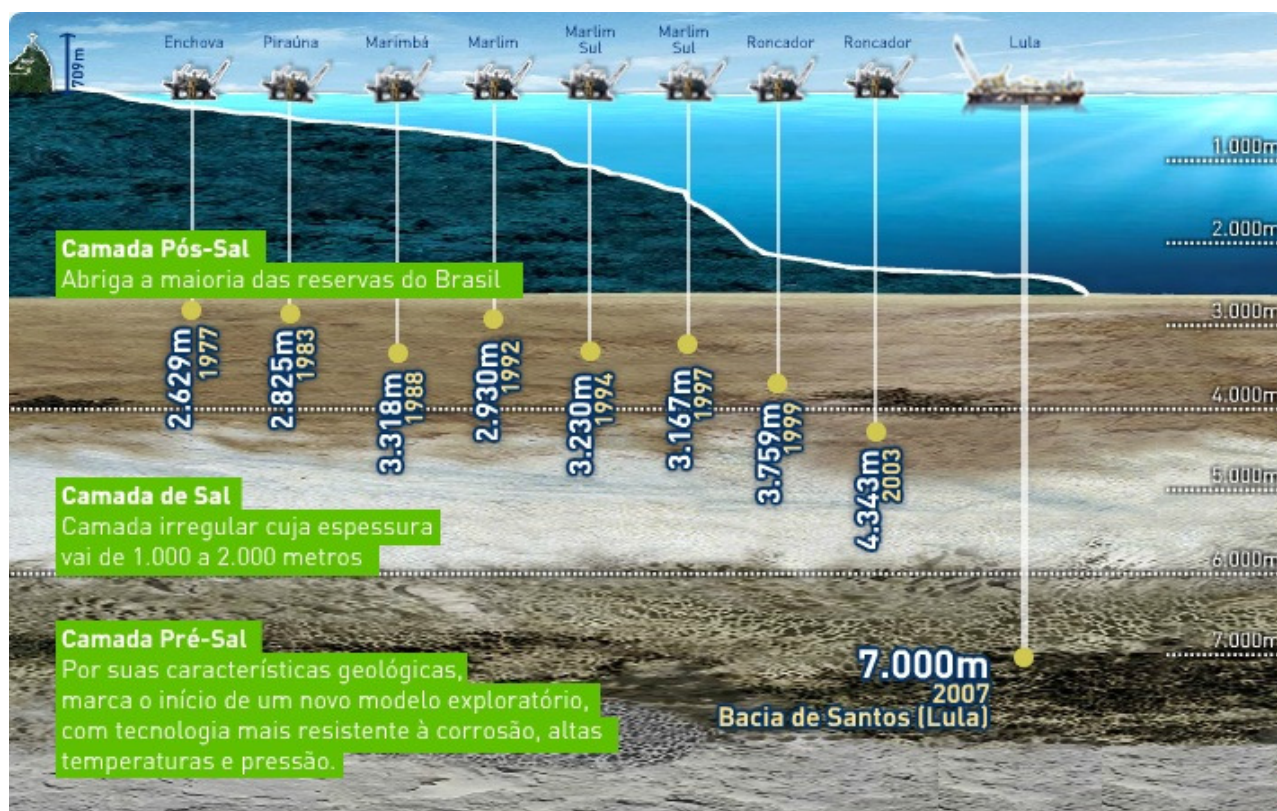
Nesse caso, de acordo com a Revista América Economia (2010), o sistema de concessão será substituído por um sistema de partilha, em que a Petrobras será a principal operadora das novas áreas. A exploração das áreas será partilhada com companhias privadas. Entretanto, o governo federal continua proprietário das reservas e é quem define, em última instância, o que fazer delas e o ritmo de desenvolvimento. Na Figura 1 vemos a localização das principais reservas brasileiras, incluindo a reserva na camada pré-sal.

A Figura 1 mostra que, com o passar dos anos, a Petrobras desenvolveu conhecimento e tecnologia que levaram a descobertas de petróleo em áreas cada vez mais profundas. No caso das reservas na camada pré-sal, em função das formações geológicas, é necessária tecnologia resistente a diversos fatores, como corrosão, altas temperaturas e pressão.

O investimento para desenvolver tais tecnologias mais eficientes na exploração e produção do petróleo, é parte da própria política energética do governo, voltada à maior eficiência no setor, buscando garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, de acordo com § 2º do artigo 177 da Constituição Federal, além de ampliar

a competitividade do País no mercado internacional. Esse desenvolvimento permitiu ao Brasil se tornar um dos principais atores do cenário externo, principalmente em função das enormes reservas do pré-sal.

Figura 1: Profundidade das Principais Reservas de Petróleo no Brasil



Fonte: Petrobras (www.petrobras.com.br)

Segundo diretor da área internacional da Petrobrás em 2009, Jorge Zelada, com o advento do pré-sal em um futuro próximo o Brasil terá um excesso de produção ou, com os investimentos de refino que estão sendo feitos no Brasil, um excesso de produtos derivados, que o colocarão como importante exportador desses produtos. E se há excedente de produção é necessária uma colocação no mercado para esses produtos (MACHADO & REIS, 2011, p.268). O que se deve buscar, nesse contexto, é ampliar a exportação de produtos de maior valor agregado.

Segundo Dhenin (2009), a questão do pré-sal é também um problema importante da política brasileira, bem como uma ferramenta de garantia do poder econômico. Toda a riqueza derivada do pré-sal irá atrair investidores estrangeiros, mas também, em certa medida, favorecer a cobiça de muitos países. No campo político, as reservas podem servir como uma alavanca geopolítica e diplomática, em negociação de contratos com países terceiros.

O pré-sal também envolve questões de segurança, pois está ligado ao patrimônio nacional, e depende, portanto, das Forças Armadas para assegurar sua defesa. É importante entender que o conceito de segurança energética envolve o planejamento de longo prazo das questões energéticas, no sentido reduzir a dependência externa e garantir a soberania sobre os seus próprios recursos. Entretanto, o debate é exatamente sobre a capacidade e estrutura que o governo brasileiro tem de defender as suas reservas, em caso de intervenção externa ou mesmo de conflitos regionais. É importante salientar que as questões que envolvem recursos como o petróleo e o gás natural são motivos constantes de disputas e de cobiça externa.

Nesse contexto, a Petrobras terá um status especial, sendo a única empresa operadora do pré-sal, como salientou o então Presidente Lula. Outras empresas poderão ter participação, inclusive majoritária, nos consórcios que explorarão os blocos contratados. Entretanto, a operação em si, que inclui a exploração, o desenvolvimento, a produção e a desativação das instalações, estará sempre a cargo da Petrobras.

Recentemente, um intenso debate tem tomado espaço em todo o território nacional, a respeito da distribuição dos royalties pagos pelas empresas produtoras ao governo para ter direito à exploração do petróleo existente na camada pré-sal, antes mesmo de se estabelecer a quantidade exata do recurso existente, ou os impactos ambientais de tal exploração. No Brasil, o valor arrecadado pelos royalties do petróleo é dividido ente a União, estados e municípios produtores ou com instalações de refino e de auxílio à produção. As empresas petrolíferas pagam 10% do valor de cada barril extraído pelo direito de explorar o produto.

Entretanto, alegando que o petróleo é uma riqueza nacional, uma Proposta de Lei do deputado federal Ibsen Pinheiro (PMDB-RS) sugere uma nova divisão dos royalties do petróleo. Essa nova divisão seria aplicada não só para camada pré-sal, mas também para as jazidas e campos já licitados e explorados, como a Bacia de Campos.

A resposta veio no dia 30 de novembro de 2012, quando a Presidente Dilma Rousseff vetou parte do projeto de lei, com o objetivo de manter a atual distribuição dos recursos das

áreas já licitadas, atendendo reivindicação dos estados produtores. Com isso, o governo tenta evitar uma guerra judicial em torno dessa riqueza do país, que poderia atrapalhar o desenvolvimento da exploração brasileira e atrasar os leilões já marcados para o próximo ano (OTONI, 2012). A Tabela 6 apresenta uma comparação entre a forma que é dividida atualmente os royalties, a manutenção dessa divisão em 2013 para os contratos firmados até então, a mudança da divisão em 2013 para novos contratos, com base na proposta de lei aprovada pelo Congresso Nacional, e as perspectivas de mudança até o ano de 2020.

Tabela 6 – Divisão das Receitas do Petróleo

		BLOCOS ATUAIS (Contratos em Vigor)	BLOCOS NOVOS (Novos Contratos)	
	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2013</i>	<i>2020</i>
União	30%	30%	20%	20%
Estados Produtores	26,25%	26,25%	20%	20%
Municípios Produtores	26,25%	26,25%	15%	4%
Municípios Afetados	8,75%	8,75%	3%	2%
Estados Não Produtores	1,75%	1,75%	21%	27%
Municípios Não Produtores	7%	7%	21%	27%

Fonte dos Dados: G1, 2012

Segundo o ministro de Minas e Energia, Edison Lobão, não é uma questão de desconsiderar a decisão do Congresso Nacional, mas sim defender os dispositivos constitucionais que asseguram os contratos firmados até então. No entanto, o governo manteve a distribuição estabelecida pelo Congresso dos royalties de petróleo das futuras licitações, e determinou que esses novos recursos sejam integralmente destinados a educação, incluindo prefeituras, governos estaduais e União (OTONI, 2012).

Caso fosse aprovada a emenda, o Rio de Janeiro, maior produtor nacional de petróleo (83% da produção nacional), deixaria de receber aproximadamente 7,3 bilhões de reais por ano em royalties. O Espírito Santo seria outro estado bastante prejudicado. Entretanto, a proposta de lei propunha que a União pagasse o montante que os estados e municípios deixarem de receber. Após a decisão, os governadores dos estados produtores comemoraram o veto da Presidente Dilma. Os municípios e estados não produtores, que recebiam uma fatia pequena dos recursos dos contratos em vigor, ganharão substanciais receitas a partir das novas licitações.

3.2 Perspectivas da Petrobras para a América do Sul

A natureza estratégica e não renovável dos hidrocarbonetos faz com que estes sejam, em geral, propriedade do Estado. Os Estados, por sua vez, exploram suas reservas de hidrocarbonetos através de concessões, seja a uma única empresa do próprio Estado, ou a outras empresas, privadas ou públicas, nacionais ou estrangeiras (GHIRARDI, 2008, p. 2).

No caso do Brasil, a exploração do petróleo e gás natural foi, durante muitos anos, monopólio estatal, com o objetivo de proteger os recursos naturais, sendo explorados exclusivamente pela Petrobras. As mudanças políticas e econômicas, ocorridas na década de 1990, levaram à abertura econômica, quebra do monopólio na exploração de hidrocarbonetos, e privatização de parte da Petrobras. Entretanto, o governo ainda detém o controle acionário da empresa, e é responsável pelos direcionamentos do setor, no país e fora dele.

Como mencionado anteriormente, a Petrobras atua de acordo com a política governamental. Por esse motivo, as estratégias da empresa se confundem, em muitos momentos, com as políticas adotadas pelos governos. No caso do âmbito externo, um dos principais objetivos do Brasil, nos últimos anos, é a promoção da integração regional, seja em seus aspectos políticos, econômicos ou de infraestrutura. Nesse sentido, a Petrobras tem papel de destaque na atuação do país na América do Sul, sendo o fator político um determinante para a entrada da empresa em alguns mercados.

Segundo Muntada (2006, p. 76), a liberalização da economia brasileira aumentou a percepção da Petrobras sobre o sentido e a influência da globalização, fazendo que a empresa revisse suas estratégias em relação à regionalização de mercados. O modelo de gestão da Petrobras tem, como estratégia, a obtenção de liderança estratégica continental, a diminuição da dependência tecnológica em relação aos países mais desenvolvidos, e o aumento da influência brasileira na região.

A expansão da empresa não se deu apenas por crescimento orgânico, mas também por meio de aquisições. No final de 1999, a Petrobras adquiriu participação acionária (70%) em duas refinarias na Bolívia (Cochabamba e Santa Cruz de la Sierra) e, em 2000, ajustou um acordo com a Repsol/YPFB, para troca de ativos, além de ter comprado as uruguaias Conecta e Gaseba Uruguay, as argentinas Perez Companc e parte da Lega, além de parte da Shell do Paraguai, fazendo com que a empresa participasse ativamente do mercado petrolífero da Colômbia, Equador, Peru e Venezuela (MUNTADA, 2006, p. 77).

A intensificação da expansão da Petrobras na região evidenciou uma adesão às aspirações políticas nacionais, e facilitou a aproximação comercial entre os países. Além disso, o liberalismo ascendente contribuiu para que a Petrobras se fortalecesse em nível regional. Essa atuação colabora para o processo de integração regional, o qual aumenta o poder de barganha dos países nas negociações econômicas globais, significando um aumento de competitividade para empresas regionais, incluindo a Petrobras.

A posição superavitária da América do Sul em relação aos recursos naturais disponíveis torna o projeto da integração de infraestrutura voltada para a área de energia uma possibilidade de equacionar os problemas regionais. A integração energética da América do Sul faz parte da estratégia do Estado brasileiro, na tentativa de sustentar e ampliar sua independência e autonomia no concerto das nações. Como afirma Gilpin (2001), os Estados

empregam seus poderes para influenciar as atividades econômicas e maximizar seus próprios interesses, políticos e econômicos. A forte presença do Estado nesse contexto é verificada por meio da atuação da Petrobras, que tem papel ativo na consolidação dessa integração no subcontinente.

A América do Sul é, portanto, o objetivo da Petrobras, tanto em termos de expansão, quanto em termos de integração. A perspectiva é que a empresa amplie a atuação nos países da região, nas suas mais diversas áreas, aliando a estratégia da empresa com o direcionamento da política externa brasileira, e ampliando, assim, tanto a interconexão física entre países da região, quanto as políticas regionais voltadas para a área energética. Essa estratégia regional deve ser direcionada: à superação dos principais desafios impostos à integração, sejam eles físicos, econômicos ou políticos; ao estabelecimento de políticas conjuntas que diminuam as fragilidades da segurança energética regional; ao desenvolvimento econômico do subcontinente, em termos sociais e econômicos, diminuindo as disparidades entre os países; e ao estabelecimento de um mecanismo sul-americano de controle dos seus recursos naturais.

4 CONCLUSÃO

O presente trabalho coloca em evidência a importância dos recursos naturais analisados (petróleo e gás natural) para o atual cenário de crescimento e desenvolvimento da América do Sul. Os países da região estão cada vez mais dependentes dos recursos citados, já que o desenvolvimento econômico e social está diretamente associado a um aumento da demanda energética. Embora exista uma tentativa de diversificar a matriz energética da região, ainda é constatada a enorme concentração da mesma em torno desses recursos, que juntos somam cerca de 70% da fonte energética da América do Sul. Essa situação exige um novo olhar sobre as estratégias para o setor, tanto em nível interno quanto regional.

O processo de aproximação dos países da América do Sul não é novo, e sim fruto de um processo anterior bem mais complexo e profundo de construção das relações regionais. Mais recentemente, o chamado “regionalismo aberto” significou um aproveitamento do contexto de abertura e desregulamentação para ampliar a interdependência econômica em nível regional, impulsionada tanto por acordos preferenciais de integração, como por diversas outras políticas, voltadas para um aprofundamento das relações.

A integração regional surge como um contraponto ao processo global de liberalização do comércio, no sentido de equilibrar o interesse nacional e a autorregulação do mercado, concentrando as vantagens do livre mercado na região. Nesse contexto, o Brasil tem assumido a América do Sul como seu principal foco de atuação, tornando a integração regional um objetivo fundamental da sua política externa. Além disso, o governo brasileiro tem utilizado seu poder de influência para intervir nas atividades políticas e econômicas da região, buscando assumir um papel de liderança regional, e incentivando o desenvolvimento em conjunto com o continente. O desenvolvimento regional, por sua vez, apresenta forte correlação com a questão da infraestrutura.

O petróleo e o gás natural são alguns dos recursos mais importantes para o funcionamento do sistema capitalista, fato que empresta às grandes corporações do setor enorme influência no processo de tomada de decisão, que muitas vezes supera a influência exercida pelos Estados nacionais. A produção de petróleo e gás natural é, atualmente, motivo de intensas disputadas internacionais, em função da maior dependência que o sistema como um todo tem em relação a esses recursos energéticos, além do caráter não renovável dos

mesmos. Esses fatores fazem com que, no caso de muitos países, os recursos sejam propriedade do Estado.

A América do Sul apresenta uma grande reserva de hidrocarbonetos, o que a coloca em uma posição de destaque em termos mundiais. Iniciativas como a IIRSA, apesar das opiniões opositoras, foram importantes para alavancar os projetos de infraestrutura da região. Entretanto, a importância estratégica dos recursos demanda uma revisão das políticas voltadas para o setor, buscando aprofundar as relações entre os países e diminuir a dependência extrarregional.

Apesar dessa crescente demanda na região, o processo de expansão da estrutura de produção e transporte de petróleo e gás natural encontra diversas barreiras, sejam elas técnicas, econômicas, políticas ou sociais. Ainda que haja um esforço por parte dos governos para mudar esse cenário em direção a um maior desenvolvimento regional, há ainda muito que se investir, tanto em relação a políticas econômicas e sociais, que busquem superar as disparidades entre os países, e promovam um maior foco em torno do crescimento conjunto, quanto em relação a maiores investimentos em infraestrutura regional, que permitam viabilizar a integração, em diferentes âmbitos, de forma mais concreta.

Nesse contexto, o trabalho evidencia a possibilidade de ganhos estratégicos gerados a partir da integração energética regional. Podemos elencar, nesse sentido, a complementaridade dos recursos energéticos pelos países da região, e o ganho advindo da diversificação da matriz energética dos países, o que atende a interesses geopolíticos e à questão da segurança energética. Esta, por sua vez, vem se tornando uma preocupação crescente dos governos da região, em função tanto do aumento das reservas provadas dos recursos, como em função da maior demanda pelos mesmos. O principal debate, nesse sentido, é acerca da capacidade de região de garantir a sua soberania sobre os recursos presentes no subcontinente.

No caso do Brasil, um dos destaques nesse contexto de aproximação regional é a Petrobras. A partir do estudo de caso da empresa, podemos depreender que ela conduz, na América do Sul, o processo de integração energética regional como uma das metas de sua estratégia, além de buscar se afirmar entre as principais empresas do ramo, na região e no mundo. Ainda que atue em países de diferentes continentes, a Petrobras buscou, especialmente a partir da década de 1990, pautar sua expansão por uma estratégia de integrar regionalmente os países sul-americanos, aproveitando a proximidade do mercado brasileiro e as vantagens

dos acordos comerciais existentes, e atendendo, assim, aos princípios da política externa brasileira para a região.

Uma das principais questões envolvendo a Petrobras, e que tem tomado espaço no cenário interno e externo recente, é sobre as reservas na camada pré-sal. Embora a descoberta tenha elevado a participação brasileira no setor energético mundial, ainda há dúvidas recorrentes sobre o futuro das reservas. Entre os principais questionamentos, estão a forma de exploração dos recursos, a participação efetiva de empresas privadas nessa exploração, e se o Brasil tem capacidade de defender os recursos brasileiros. O estrategista militar Geraldo Cavagnari, afirma que a descoberta da reserva aumentou a cobiça sobre as águas brasileiras e, por essa razão, é preciso mostrar ao mundo que as fronteiras brasileiras estão sendo vigiadas. A questão principal é que, na prática, partindo da perspectiva de um quadro de conflitos regionais e de intervenção externa, o Brasil não tem capacidade suficiente de assegurar a defesa de seus recursos.

Em síntese, a América do Sul é uma região que tem se direcionado a uma maior integração entre os países, incluindo o setor energético. Essa aproximação é um processo longo, com períodos de oscilação. Uma série de programas e instituições foram criados para estimular esse processo, e, em certa medida, foram bem sucedidos. Entretanto, ainda é necessário superar barreiras físicas, econômicas e, principalmente, políticas, para que haja um aprofundamento dessa integração, incluindo em termos de infraestrutura. Para o Brasil, um dos instrumentos para ampliação dessa integração é a Petrobras. A América do Sul tem sido, principalmente nos últimos anos, o objetivo de expansão da empresa.

A perspectiva para os próximos anos é que a empresa amplie a atuação nos países da região, nas suas mais diversas áreas, como parte de sua estratégia de consolidação como liderança no subcontinente. Tal estratégia está alinhada ao direcionamento da política externa brasileira, que visa ampliar as relações com os países vizinhos, além de superar os principais desafios impostos à integração, sejam eles físicos, econômicos ou políticos. Além disso, são necessárias políticas voltadas a diminuir as fragilidades relacionadas à segurança energética regional e ao desenvolvimento econômico do subcontinente, em termos sociais e econômicos, diminuindo as disparidades entre os países, além de uma estratégia que vise o estabelecimento de um mecanismo sul-americano de controle dos seus recursos naturais.

REFERÊNCIAS

ALEM, Ana Claudia; CAVALCANTI, Carlos Eduardo. O BNDES e o Apoio à Internacionalização das Empresas Brasileiras: algumas reflexões. **Revista do BNDES**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 24, p.43-76, dez. 2005. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev2403.pdf>. Acesso em: 28 nov. 2012.

BANCO CENTRAL DO BRASIL (Brasil). **Capitais Brasileiros no Exterior**: estatísticas econômicas – 2001 a 2006. Brasília, 2007. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/rex/cbe/port/ResultadoCBE.asp?idpai=CBE>>. Acesso em: 27 nov. 2012.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Iniciativa para Integração da Infraestrutura Regional Sul - Americana (IIRSA)**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=156&sub=302&sec=10>>. Acesso em: 28 out. 2012.

BRITISH PETROLEUM (BP). **BP Statistical Review of World Energy 2012**. Full Excel Workbook of Historical Statistical Data from 1965-2011. Jun. 2011. Disponível em: <<http://www.bp.com/statisticalreview>>. Acesso em: 27 out. 2012.

BROTHERHOOD, Karina de Carvalho. As Relações Brasil-Venezuela: o petróleo como base para a integração regional. In: **II SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA "SAN TIAGO DANTAS" (UNESP, UNICAMP E PUC/SP)**, São Paulo. 16 a 18 nov. 2009. p. 1 - 12. Disponível em: <<http://www.unesp.br/santiagodantassp>>. Acesso em: 28 out. 2012.

CARRINHO, José Augusto; LARA, José Edson. **Estratégias de Internacionalização: o caso da Petrobras, segmento abastecimento (downstream)**. In: V Workshop em Internacionalização de Empresas. COPPEAD/UFRJ. Rio de Janeiro, 2005.

CASTRO, Nivalde José de. **O Papel do Brasil no Processo de Integração do Setor Elétrico da América do Sul**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/tdse/TDSE23.pdf>>. Acesso em: 06 out. 2012.

CASTRO, Nivalde José de; ROSENTAL, Rubens; KLAGSBRUNN, Victor Hugo. **Perspectivas e Desafios Econômicos e Políticos da Integração Energética na América do**

Sul e o Papel das Empresas Estatais. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.nuca.ie.ufrj.br/gesel/tdse/TDSE27.pdf>>. Acesso em: 05 out. 2012.

CEPAL. **Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2000-2001.** Santiago, Chile. CEPAL, 2002.

CEPIK, Marco; CARRA, Marcos. Nacionalização Boliviana e Desafios da América do Sul. **Análise de Conjuntura Opsa**, Rio de Janeiro, n. 4, p.1-13, abr. 2006.

CLEMENTE, Isabel; AMARAL, Ricardo. **De Comprador a Vendedor.** 10 nov. 2007. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG80026-6009,00-DE+COMPRADOR+A+VENDEDOR.html>>. Acesso em: 08 nov. 2012.

COMISIÓN DE INTEGRACIÓN ENERGÉTICA REGIONAL (CIER). **Síntesis Informativa Energética de los Países de la CIER.** Uruguai, mai. 2011 (Dados de 2009).

COSTA, Armando Dalla; PESSALI, Huáscar Fialho. A Trajetória de Internacionalização da Petrobras na Indústria de Petróleo e Derivados. **Revista História Econômica & História de Empresas**, Curitiba, v.XII, n. 1, p.5-32, 2009.

DHENIN, Miguel P. P. O Conceito de Segurança Energética e o Brasil do Pré-Sal: interpretações a partir das análises de Barry Buzan e Ole Waever. In: **II SIMPÓSIO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO PROGRAMA "SAN TIAGO DANTAS" (UNESP, UNICAMP E PUC/SP)**, São Paulo. 16 a 18 nov. 2009. Disponível em: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/simp/artigos2009/miguel_dhenin.pdf>. Acesso em: 25 out. 2012.

ELETROBRÁS/CENTRO DA MEMÓRIA DA ELETRICIDADE NO BRASIL. **Energia Elétrica e Integração na América do Sul.** Rio de Janeiro, 2004.

EQUADOR. II Reunión de Presidentes de América del Sur. **Consenso de Guayaquil sobre Integración, Seguridad e Infraestructura para el Desarrollo.** Guayaquil, 27 de julho de 2002. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/Consenso_guayaquil.htm>. Acesso em: 26 out. 2012

FLORES, Fidel P.; LEITE, Iara. **Refundações, conflito e polarização na Venezuela de Chávez**. In: LIMA, Maria R. S.; COUTINHO, Marcelo V. (org.). *A Agenda Sul- Americana: Mudanças e Desafios no Início do Século XXI*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2007.

FRANCIOSI, Marcelo Remião. **Interesse Nacional e Integração Energética**: a política externa do Brasil para a América do Sul. 2004. 132 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, UFRGS, Porto Alegre, 2004.

FURTADO, André ; MULLER, Newton . Competitividade da Indústria Brasileira de Petróleo. **Revista Brasileira de Energia**. v. 4, n.1, p. 93-114, 1995. Disponível em: <www.sbpe.org.br/socios/download.php?id=84>. Acesso em: 14 nov. 2012.

FUSER, Igor. Internacionalização e conflito: a Petrobras na América do Sul. In: **ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA POLÍTICA**. São Paulo, dez. 2007. Disponível em: <http://www.sep.org.br/artigo/888_314e9e118b3026ce64b768b84a22d816.pdf?PHPSESSID=93c69bf512f15aacfd4cac3a9c>. Acesso em: 15 de out. 2012.

G1 (Brasil). **Entenda o que Muda na Divisão dos Royalties do Petróleo**. Brasília, 01 dez. 2012. Disponível em: <<http://g1.globo.com/politica/noticia/2012/11/entenda-o-que-muda-na-divisao-dos-royalties-do-petroleo.html>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

GEOSUR. **Servicio Regional de Mapas del Programa Geosur**. 2012. Disponível em: <<http://www.geosur.info/geosur/iirsa/>>. Acesso em: 25 nov. 2012.

GILPIN, Robert. **A Economia Política das Relações Internacionais**. Brasília: Unb, 2002.

GILPIN, Robert. **Global Political Economy**: understanding the international economic order. Princeton: Princeton University Press, 2001. 436 p.

GHIRARDI, André. Incertezas e Cobiça sobre o Petróleo do Brasil. **Le Monde Diplomatique**, Brasil, p. 1-18. 31 jan. 2008. Disponível em: <<http://diplo.org.br/2008-01,a2109>>. Acesso em: 25 out. 2012.

HAGE, José Alexandre Althayde. O poder político na energia e relações internacionais: o difícil equilíbrio entre o direito e a busca de segurança do Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 51, n. 1, p. 169-186. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v51n1/a09v51n1.pdf>>. Acesso em: 26 out. 2012.

HOYOS, Carola. The New Seven Sisters: oil and gas giants dwarf western rivals. **FT.com**, 2007. Disponível em: <<http://www.ft.com/intl/cms/s/2/471ae1b8-d001-11db-94cb-000b5df10621.html#axzz1izEA6vKz>>. Acesso em: 04 nov. 2012.

INICIATIVA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA REGIONAL SURAMERICANA (IIRSA) (Ed.). **Apuntes sobre Infraestructura e Integración en América del Sur**. Argentina, 2012. 78 p.

INSTITUTO BRASILEIRO DE ANÁLISES SOCIAIS E ECONÔMICAS – IBASE (Ed.). **Relatório sobre Integração Regional na América do Sul: História e Perspectivas**. Rio de Janeiro: IBASE, 2006.

LIMA, Haroldo. Caminhos do Petróleo no Brasil – a VII Rodada. **Vermelho**. São Paulo, 2007. Disponível em: <http://www.vermelho.org.br/museu/principios/anteriores.asp>. Acesso em: 08 ago. 2012

LIMA FILHO, Gilvan Dias de; PEDROSA, Lucy Alana Menezes. As Oscilações Financeiras da Economia Internacional. **Veredas Favip**, Caruaru, v. 1, n. 2, p.57-68, 2004.

MACHADO, Mônica Sampaio; REIS, Ciro Marques. A Petrobras na Nova Configuração Energética Global. **Geo UERJ**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 22, p.362-378, 2011.

MARINGONI, Gilberto. **Polêmica leva a suspensão de leilão de petróleo**. Entrevista com Haroldo Lima. São Paulo, 29 nov. 2006. Disponível em <<http://titaferreira.multiply.com/market/item/434>>. Acesso em: 18 nov. 2012.

MOURA, Mariluce (Org.). **Petrobras 50 anos: uma construção da inteligência brasileira**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2003.

MUNTADA, Vieira Isabella. **A internacionalização de Petrobrás para a América do Sul: um tema de política externa**. Dissertação (Mestrado). 2008. Centro Brasileiro de Estudos Latino-Americanos (CEBELA). Rio de Janeiro, 2008.

UNASUR-OLADE (Ed.). **UNASUR: un espacio que consolida la integración energética**. Quito, Equador. Jun. 2012. 56 p.

OLADE. **Sistema de Información Económica-Energética**. Jan. 2011. Disponível em: <http://www.olade.org/sites/default/files/img_publicaciones/Manual%20de%20Estadisticas%20Energeticas%20de%20OLADE.pdf>. Acesso em: 10 out. 2012.

OXILIA, Victorio; FAGÁ, Murilo Werneck. As Motivações para a Integração Energética na América do Sul com Base no Gás Natural. **Petro & Química**, São Paulo, n. 289, p.70-74, 2006.

OXILIA, Victorio; LUNA, Néstor. Perspectivas de Desarrollo Energético en America Latina y el Caribe. **Enerlac**, Quito, v. 3, p.10-24, 2011.

PENNA, Lincoln de Abreu. **Caminhos da Soberania Nacional**: os comunistas e a criação da Petrobras. Rio de Janeiro: E-Papers Serviços Editoriais Ltda., Ed. 1, 2005.

PETROBRAS. **Plano de Negócios 2012-2016**. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <<http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/plano-de-negocios/plano-de-negocios-2012-2016.htm>>. Acesso em: 20 nov. 2012.

PETROBRAS. **Relatório de Sustentabilidade**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/rs2009/pt/home/>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

PETROBRAS. **Plano Estratégico Petrobras 2020 e Plano de Negócios 2008-2012**. Rio de Janeiro, 2007a. 7 p.

PETROBRAS. **Atuação Internacional**. Rio de Janeiro, 2007b. Disponível em: <http://www2.petrobras.com.br/portal/AtuacaoInternacional.htm>. Acesso em: 12 set. 2012.

PETROBRAS. **Relatório Anual**. Rio de Janeiro, 2004.

PFC ENERGY. **The Definitive Annual Ranking of the World's Largest Listed Energy Firms**. Jan. 2012. Disponível em: <<https://www.pfcenergy50.com>>. Acesso em 30 out. 2012.

PIMENTEL, Fabrício Melquíades. **A Nacionalização dos Hidrocarbonetos na Bolívia e a Petrobras**: um tema de política externa. 2010. 33 p. Monografia - Curso de Relações Internacionais, UNIBH, Belo Horizonte, 2010.

QUEIROZ, Renato; VILELA, Thaís. Integração Energética na América do Sul: motivações, percalços e realizações. **Infopetro**. 24 mai. 2010 Disponível em: <<http://infopetro.wordpress.com/2010/05/24/integracao-energetica-na-america-do-sul-motivacoes-percalcos-e-realizacoes/>>. Acesso em: 17 out. 2012.

OTONI, Luciana. **Dilma Veta Mudança na Divisão de Royalties de Contratos Antigos**. REUTERS. Brasília, 31 nov. 2012. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE8AT08Y20121130>>. Acesso em: 01 dez. 2012.

PERU. III Cumbre Presidencial Sudamericana. **Declaración del Cusco sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones**. Cusco, 8 dez. 2004. Disponível em: <http://www.comunidadandina.org/documentos/dec_int/cusco_sudamerica.htm>. Acesso em: 24 out. 2012.

REVISTA AMÉRICA ECONOMIA (Ed.). **500 Maiores Empresas da América Latina**. **Revista América Economia**, São Paulo, p.42-78, jul. 2010.

RIBEIRO, Fernanda Cecília Ferreira. **A atuação internacional da Petrobras: trajetória inicial e consolidação estratégica no Cone Sul**. III Encontro de Estudos em Estratégia, São Paulo, 09 nov. 2007.

RUDNICK, Hugh; MORENO, Rodrigo; TAPIA, Hugo; e TORRES, Cláudio. **Abastecimento de Gás Natural**. Pontificia Universidad Catolica de Chile, 2007. Departamento de Ingeniería Eléctrica. Disponível em: <http://web.ing.puc.cl>. Acesso em: 02 set. 2012.

SETORIAL NEWS ENERGY. **Petrobras Encontra mais Petróleo ao Sul de Tupi**. 2008. Disponível em: <http://www.setorialnews.com.br/>. Acesso em: 16 out. 2012

SOUZA, Nilson Araújo de. Os negócios internacionais da Petrobrás. **Revista Belas Artes**, São Paulo, Ed. 2, p.1-29, 24 abr. 2010. Disponível em: <http://www.belasartes.br/revistabelasartes/?pagina=player&slug=negocios_intl_da_petrobras>.

SUÁREZ, Lizett Paola Lopéz; GUERRA, Sinclair Mallet-guy; UDAETA, Miguel Edgar Morales. Os Fundamentos Institucionais na Integração Energética da América do Sul. In: **V CONGRESSO BRASILEIRO DE PLANEJAMENTO ENERGÉTICO**, 2006, Brasília. Políticas Públicas para a Energia: Desafios para o Próximo Quadriênio. Brasília, 2006. p. 1 - 11.

VAINER, Carlos; NUTI, Mírian. **A Integração Energética Sul-Americana: subsídios para uma agenda socioambiental**. Brasília: Inesc, 2008. 72 p.

VILARINO, Ramon Casas. **Os Acordos de Roboré – Brasil, Bolívia e as Questões do Petróleo, Desenvolvimento e Dependência no Final dos Anos 1950**. 2006. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências Sociais, PUC-SP, São Paulo, 2006.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. O Brasil, o Mercosul e a Integração da América do Sul. **Revista de Estudos e Pesquisas Sobre As Américas**, Caruaru, v. 1, n. 1, p.82-94, 2007.